



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

REGIS RENNER VASCONCELOS MALTA JÚNIOR

**A FORMATAÇÃO DA OUVIDORIA DENTRO DO CONTEXTO DA
GOVERNANÇA PÚBLICA: UMA PROPOSTA PARA A OUVIDORIA DO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E
TECNOLOGIA DE SERGIPE (IFS)**

**São Cristóvão/SE
2016**

REGIS RENNER VASCONCELOS MALTA JÚNIOR

A FORMATAÇÃO DA OUVIDORIA DENTRO DO CONTEXTO DA GOVERNANÇA PÚBLICA: UMA PROPOSTA PARA A OUVIDORIA DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SERGIPE (IFS)

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Sergipe sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

REGIS RENNER VASCONCELOS MALTA JÚNIOR

A FORMATAÇÃO DA OUVIDORIA DENTRO DO CONTEXTO DA GOVERNANÇA PÚBLICA: UMA PROPOSTA PARA A OUVIDORIA DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SERGIPE (IFS)

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Sergipe sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Aprovado em: 31/10/2016.

Banca:

Dr. Rivaldo Sávio de Jesus Lima
Orientador

Dr^a. Maria Conceição Melo Silva Luft
Professora

Dr. Marcos Antônio da Silva Pedrosa
Professor

RESUMO

Este relatório de pesquisa tem como objetivo apresentar uma proposta para regulamentar e estruturar a Ouvidoria do Instituto Federal de Educação Tecnológica de Sergipe (IFS) para atuar como instância interna de apoio à governança. A primeira parte do relatório trata da evolução da relação entre cidadão e Estado com a ascensão dos processos de democratização e os impactos desse cenário nos paradigmas de gestão do patrimônio público. Em seguida são expostos como os conceitos de governança, *accountability*, participação e controle social relacionam-se com as atividades de Ouvidoria e por último discute-se o papel da Ouvidoria, sua forma de organização e a importância de estar amparada em um modelo de gestão. A estratégia de pesquisa é classificada como um estudo de caso de cunho exploratório e unidade de análise é a Ouvidoria do IFS. O resultado do trabalho é uma proposta de regimento interno com foco principal na transformação institucional da Ouvidoria por meio de um desenho que a desloque de seu estágio de subordinação e submissão a lógica burocrática-patrimonialista preponderante no IFS. Destacam-se no documento o enriquecimento de atribuições, o novo procedimento de seleção, a constituição de mandato e prerrogativas, além de aspectos pertinentes à gestão operacional. O conteúdo abordado na proposta de regimento foi subsídio para a segunda entrega do projeto, a Carta de Serviços ao Cidadão da Ouvidoria. Para compatibilizar o Estatuto e o Regimento Geral do IFS com o modelo de Ouvidoria proposto, são sugeridas alterações nesses normativos. Espera-se que com a adoção do modelo proposto a Ouvidoria exerça a crítica social ao sistema administrativo, supere a dominação patrimonialista dentro do espectro de uma gestão pública participativa com acesso pleno do cidadão. Desta forma, será possível legitimar a governança pública como manifestação da vontade popular, especialmente em uma instituição cuja finalidade é contribuir para o devenir humano.

Palavras-chave: Ouvidoria, democracia, governança pública, *accountability*, participação e controle social.

ABSTRACT

This research report aims to present a proposal to regulate and structure the Ombudsman of the Federal Institute of Technological Education of Sergipe (FIS) to act as internal body to support governance. The first part of the report deals with the evolution of the relationship between citizen and state with the rise of democratization processes and the impact of this scenario on the public property management paradigms. Then are exposed how concepts of governance, accountability, participation and social control are related to the activities of Ombudsman and finally discusses the role of the Ombudsman, its form of organization and the importance of being supported by a management model. The research strategy is classified as an exploratory study and the analyzed unit is the Ombudsman of FIS. The result of the work is a proposal of Internal Regiment with main focus on institutional transformation of the Ombudsman through a design that moves from its subordination and submission stage to the bureaucratic-patrimonial logic, preponderant in FIS. Highlights of the document are enrichment assignments, the new selection procedure, the constitution of mandate and powers, as well as aspects related to operational management. The content addressed in the regimental proposal was to grant the second delivery of the project, the Charter of Citizen Services Ombudsman. To harmonize the Statute and the General Regiment of FIS to the proposed ombudsman model, changes are suggested for these regulations. It is expected that with the adoption of the proposed model the Ombudsman exercises social criticism to the administrative system, surpasses the patrimonial domination within the spectrum of participatory governance with full citizen access. In this way, it can legitimize public governance as a manifestation of the popular will, especially in an institution whose purpose is to contribute to human becoming.

Keywords: ombudsman, democracy, public governance, accountability, participation and social control.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Períodos paradigmáticos de Keinert	22
Quadro 2 - Variáveis observadas na comparação dos modelos	25
Quadro 3 - Características da Nova Gestão Pública (NGP)	28
Quadro 4 - Perspectivas da cidadania	31
Quadro 5 - Características da Gestão Social	32
Quadro 6 - Diferenças dos paradigmas	34
Quadro 7 - Traços distintivos da Ouvidoria pública e privada	35
Quadro 8 - Exemplos de processos de accountability	41
Quadro 9 - Amparo legal da accountability	41
Quadro 10 - Graus de importância das regras estatais	42
Quadro 11 - Perspectivas de observação do TCU	45
Quadro 12 - Características das dimensões de governança	46
Quadro 13 - Os princípios de governança corporativa e a atuação das Ouvidorias	47
Quadro 14 - Funções de governança e gestão	48
Quadro 15 - Destituição do Ouvidor	54
Quadro 16 - Formatação de uma Ouvidoria	55
Quadro 17 - Espaço institucional de controle	58
Quadro 18 - Publicações sobre gestão de Ouvidorias públicas	59
Quadro 19 - Conteúdo das publicações da OGU	60
Quadro 20 - Módulos temáticos da Profoco	61
Quadro 21 - Missão, diretrizes e princípios das Ouvidorias públicas	61
Quadro 22 - Competências das Ouvidorias	62
Quadro 23 - Principais processos de Ouvidoria	62
Quadro 24 - Tipo de Manifestações	63
Quadro 25 - Canais de acesso e público-alvo da Ouvidoria	63
Quadro 26 - Grupo de indicadores de desempenho das Ouvidorias	65
Quadro 27 - Indicadores utilizados pelas Ouvidorias	65
Quadro 28 - Desenvolvimento de Competências	67
Quadro 29 - Dimensões do modelo contingencial	67
Quadro 30 - Dimensões do MEGP referentes à Carta de Serviços	68
Quadro 31 - Informações sobre os serviços prestados	69
Quadro 32 - Benefícios da Carta de Serviços ao Cidadão	69
Quadro 33 - Entregas do Estudo	72
Quadro 34 - Etapas do processo	73
Quadro 35 - Etapas do processo	73
Quadro 36 - Redação sugerida para alterar o Estatuto	75
Quadro 37 - Redação sugerida para o Regimento Geral	76
Quadro 38 - Alteração sugerida para o Regimento Geral	77
Quadro 39 - Alteração sugerida para o Regimento Geral	77
Quadro 40 - Incisos idênticos encontrados nos regimentos gerais dos IFET's	77
Quadro 41 - Competências da Ouvidoria do IFS	78
Quadro 42 - Tempo de Gestão dos Ouvidores do IFS	80
Quadro 43 - Motivos para destituição do Ouvidor	81
Quadro 44 - Estrutura da proposta de regimento interno da Ouvidoria	84
Quadro 45 - Estrutura da Proposta de Carta de Serviços ao Cidadão da Ouvidoria	85

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Ouvidorias do Poder Executivo Federal (2002-2014)	43
Figura 1 - Relação entre governança e gestão	48

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABO	Associação Brasileira de Ouvidores
ANOP	Associação Nacional de Ouvidores Públicos
Audint	Auditoria Interna
BPM	Business Process Management
BPMN	Business Process Model and Notation
BSC	<i>Balanced Scored Card</i>
CGU	Controladoria Geral da União
CMRI	Comissão Mista de Reavaliação de Informações
CPAD	Coordenação de Processo Administrativo Disciplinar
EAD	Ensino à Distância
EAP	Estrutura Analítica do Projeto
e-GOV	Governo Eletrônico
EJA	Educação de Jovens e Adultos
e-OUV	Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
Gespública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IFET	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IFS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe
LAI	Lei de Acesso à Informação
MEGP	Modelo de Excelência em Gestão Pública
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
OGU	Ouvidoria Geral da União
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PMBOK	Project Management Body of Knowledge
PNE	Plano Nacional de Educação
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PPA	Plano Plurianual
PQGF	Prêmio Nacional da Gestão Pública
Profiap	Mestrado Profissional Administração Pública em Rede Nacional
Profoco	Política de Formação Continuada em Ouvidorias
Profoco	Política de Formação Continuada em Ouvidorias
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Pronea	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
RFEPT	Rede Federal de Educação Profissional e Tecnologia
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1.1 Contextualização e Problemática	12
1.2 Justificativa	13
1.3 Objetivo Geral	15
1.4 Objetivos Específicos	15
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	16
2.1 Da democracia liberal para democracia participativa	16
2.2 Paradigmas administrativos	22
2.2.1 Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública	26
2.2.2 Administração Pública Societal ou Gestão Social	29
2.3 Paradigmas administrativos aplicados às Ouvidorias	33
2.4 A Ouvidoria e a participação social	36
2.5 Ouvidoria e <i>accountability</i>	39
2.6 Governança Pública e Ouvidoria	43
2.7 Acesso a informação, transparência pública e Ouvidoria	49
2.8 Modelo ideal de Ouvidoria	53
2.9 Gestão de Ouvidorias públicas	59
2.10 Desenho de Cargos	66
2.11 Carta de Serviços ao Cidadão	68
3. METODOLOGIA	70
3.1 Entregas do Estudo	72
3.1.1 Metodologia da Entrega nº 1 - Proposta de Regimento Interno	72
3.1.2 Metodologia da Entrega nº 2 - Proposta de Carta de Serviços	73
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS	74
4.1 Alteração do Estatuto e do Regimento Geral	75
4.2 Proposta de Regimento Interno	78
4.3 Proposta da Carta de Serviços da Ouvidoria	84
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
Referência Bibliográficas	91
APÊNDICE A - Proposta de Regimento Interno	106
APÊNDICE B - Proposta de Carta de Serviços ao Cidadão	118
APÊNDICE C - Questionário de pesquisa	122
ANEXO A - Diagrama do sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública	124
ANEXO B - Submodelo IA: Ouvidoria interna com autonomia	125
ANEXO C - Submodelo IB: Ouvidoria interna com participação da sociedade civil	126
ANEXO D - Modelo Ideal-possível	127
ANEXO E - Portarias consultadas	128
ANEXO F - Amostra de Ouvidorias da pesquisa	129

INTRODUÇÃO

A Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (RFEPT), criada pela Lei nº 11.892/2008, faz parte da Política de Educação Profissional, Tecnológica e Superior, e tem como objetivos gerais, de acordo com o Ministério da Educação:

- Expandir, ampliar, interiorizar e consolidar a rede de Institutos e Universidades Federais, democratizando e ampliando o acesso de vagas na Educação Profissional, Tecnológica e Superior;
- Promover a formação de profissionais qualificados, fomentando o desenvolvimento regional e estimulando a permanência de profissionais qualificados no interior do Brasil;
- Potencializar a função social e o engajamento dos Institutos e Universidades como expressão das políticas do Governo Federal na superação da miséria e na redução das iniquidades sociais e territoriais.

O Plano Plurianual (2016/2019) destacou um programa temático com foco em aspectos democráticos e de melhoria da gestão pública. A reunião destes temas com a inclusão social e a economia, formou os quatro eixos estratégicos do Plano Plurianual (PPA) em vigor:

- Educação de qualidade como caminho para a cidadania e o desenvolvimento social e econômico;
- Inclusão social e redução de desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade;
- Ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura;
- Fortalecimento das instituições públicas, com participação e controle social, transparência e qualidade na gestão.

Uma das iniciativas adotadas pelo governo para por em prática os desígnios do programa Educação de Qualidade para Todos foi a construção de novos campi para os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET's) e a adoção de requisitos para decidir os locais para sua instalação. Na parte pedagógica, os IFET's foram objeto de uma reorganização em seu modelo de educação profissional e desde então passaram a atender a diferentes modalidades de ensino. Com esta nova identidade, além do ensino médio integrado aos cursos técnicos, passaram a ofertar cursos superiores de tecnologias, licenciaturas, engenharias e pós-graduações. Somam-se a estes, o Ensino à Distância (EAD), a Educação de

Jovens e Adultos (EJA), o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea).

Esta rápida ampliação do escopo de trabalho teve como consequência o aumento do número de matrículas, de servidores, da quantidade de polos e gerou dificuldades para a administração da política pública educacional. Por exemplo, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS) registrava três unidades educacionais em 2008 e em 2016 reunirá dez unidades distribuídas por todas as regiões geográficas do Estado.

O reconhecimento governamental da importância do ensino técnico e a opção pela expansão da RFEPT como objetivo da política educacional criaram um novo ambiente condensado em desafios que, conforme Tavares (2012, p. 17),

exigem que o Brasil assuma a Educação Profissional como política de Estado, de modo a garantir a sua continuidade com a sucessão deste governo pelos próximos. Sem dúvida, a expansão da Rede Federal da forma como vem sendo executada é algo sem precedentes na história do Brasil. Contudo, alguns aspectos desse processo ainda precisam ser analisados com mais cuidado.

Um desses desafios a ser considerado é a coordenação dos esforços para gerir a multiplicidade de unidades com base nas suas diversidades, especificidades e ainda, a distância física em relação a administração central. Para tanto é necessária a existência de um entrelaçamento da estrutura administrativa e finalística dos Campi e da Reitoria. Conforme Fernandes (2009, p. 08) é recomendável

a opção por uma estrutura híbrida, associando redes, para integrar sistemicamente os diversos campi através de um núcleo central – no caso a reitoria –, um arranjo matricial e de departamentalização funcional em cada *campus*, deve ser perseguida com o objetivo de garantir a eficácia organizacional dessas instituições. Nesse novo contexto, será ferramenta decisiva o processo de planejamento institucional, viabilizando uma comunicação mais eficiente entre os diversos níveis da estrutura administrativa e oportunizando tomada de decisões mais rápidas e em consonância com as prioridades e a função social do Instituto Federal.

Para enfrentar essas dificuldades como órgãos executores da política pública educacional e cientes de sua função social, os institutos precisam estar em sintonia com as demandas por participação popular e com os fundamentos da gestão pública contemporânea. Os valores compartilhados e a cultura organizacional devem ter como fonte os ideais republicanos e democráticos de nossa nação.

O processo de redemocratização da sociedade brasileira erigiu um Estado Democrático de Direito. Este teve que se expressar institucionalmente com um desenho para fazer cumprir o dispositivo constitucional que fundamenta a participação popular na administração pública (Art. 37, §3º). As engrenagens do Estado passam a prover canais de comunicação para que as demandas sociais possam ser conhecidas e mitigadas pelas instâncias governamentais.

Em nosso país a participação do cidadão é realizada através de processos eleitorais, pedidos de acesso à informação e avaliação da qualidade dos serviços públicos. Estas garantias constitucionais de participação são consequência de um processo de democratização do Estado brasileiro visando assegurar os direitos e garantias fundamentais suprimidos durante a ditadura civil-militar.

O advento das Ouvidorias, enquanto espaços de mediação e resolução de demandas do cidadão, somente foi possível quando cultivado e consolidado este ambiente democrático. Assim, surgiram como mecanismo para encurtar a distância entre o cidadão e o Estado, subsidiando o aperfeiçoamento da gestão e a qualidade das políticas públicas com o tratamento dado às manifestações sobre os serviços prestados pela administração pública.

A Ouvidoria se sobressai, portanto, quando é capaz de fazer com que as manifestações causem mudanças na forma de gestão. A participação e o controle social propiciados pela Ouvidoria colocam o cidadão como agente ativo na orientação dada à gestão do patrimônio público. Para cumprir este papel, as Ouvidorias, além de serem autônomas, devem estar organizadas a partir de critérios administrativos que conduzam sua atividade de forma eficiente, eficaz e efetiva.

O Programa Temático Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública do PPA 2016-2019 destaca prioridades do Governo Federal para concretizar melhorias no trato da coisa pública. Os objetivos do programa pretendem fortalecer a participação social na gestão pública, aprimorar a gestão de recursos e processos e fortalecer as políticas de controle social, transparência e de acesso à informação, assuntos estes, que perpassam transversalmente as atividades de Ouvidoria.

Essa mesma preocupação do PPA 2016-2019 pode ser encontrada nas dimensões do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública). Este modelo invoca o aprendizado organizacional, o foco no cidadão e na sociedade e a gestão participativa como requisitos para a melhoria da gestão pública e se relaciona com os componentes de governança no setor público indicados pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

No caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS), a Ouvidoria materializa a comunicação entre discentes, docentes, técnicos administrativos e comunidade externa e concorre para o ideal de gestão democrática referido em seu Estatuto. Outrossim, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) posiciona a Ouvidoria como referencial de qualidade na avaliação.

Por tudo isso, este estudo tem como pressuposto a necessidade de reunir os princípios democráticos e os parâmetros modernos de gestão através da elaboração de proposta de intervenção para a Ouvidoria do Instituto Federal de Educação Profissional e Tecnológica de Sergipe (IFS) e assim ressaltar a importância das Ouvidorias Públicas para o modelo de governança das organizações públicas, sensibilizando os gestores para sua importância como expressão relevante de exercício da cidadania.

1.1 Contextualização e Problemática

Em um ambiente de expansão do alcance da atuação do IFS, difundido por todas as regiões do Estado de Sergipe, é necessário condicionar a Ouvidoria do instituto para responder às manifestações da sociedade e subsidiar o órgão na melhoria do serviço prestado. O relatório de pesquisa tem como foco apresentar soluções e fornecer conhecimento para o seguinte problema:

- Como conformar a Ouvidoria e dotá-la de organização necessária para atuar enquanto instância interna de apoio ao sistema de governança do IFS?

O problema de pesquisa foi pensado durante o período em que estive responsável pela Ouvidoria do IFS. A experiência adquirida permitiu verificar oportunidades de melhoria no âmbito do setor e, baseado em minha formação como bacharel em Administração, iniciar tratativas para intervir na gestão do setor. Deste problema de pesquisa derivam as seguintes questões norteadoras, úteis para avaliar se a Ouvidoria está preparada para compor a estrutura de governança do IFS:

- Existe um código que regule o funcionamento da Ouvidoria?
- As prerrogativas do Ouvidor estão discriminadas?
- A Ouvidoria tem representação nos espaços deliberativos do instituto?
- Existem critérios para seleção do Ouvidor?
- As atribuições da Ouvidoria estão claramente definidas?
- Existem itens de controle e indicadores de desempenho?
- Existem instrumentos de transparência e publicidade das atividades da Ouvidoria?
- O conjunto das manifestações é convertido em relatório gerencial remetido para apreciação dos gestores?

As respostas a estas questões formaram os eixos da investigação. Daí foram constatados os fatores que impulsionaram a percepção inicial de que a Ouvidoria estava carente de organização. Dentre estes fatores, os principais destaques são a ausência de dispositivo que regule as ações e relações da Ouvidoria, a rotatividade de seus representantes e a inexistência de

relatório gerenciais para transformar os dados obtidos em informação para suporte à decisão. Some-se a isto, o fato de o exercício do cargo de Ouvidor não estar vinculado a percepção de função gratificada ou qualquer outra forma de contraprestação pecuniária.

A falta de um regulamento que delimite a competência e a área de atuação torna a Ouvidoria refém da compreensão dos gestores sobre a importância de atender com zelo e celeridade às comunicações oriundas do setor. O descompromisso com os valores democráticos é sentido quando gestores descrevem a Ouvidoria como fonte de mais trabalho e problemas.

O pouco tempo de permanência no cargo impede que os representantes estudem e entendam o papel da Ouvidoria e ainda se qualifiquem para construir e implementar soluções viáveis para gerir o setor. Essa rotatividade deixa nítida a falta de autonomia do Ouvidor pois, por não possuir mandato, pode ser dispensado *ad nutum*.

Durante meu período à frente da Ouvidoria, nunca obtive algum retorno sobre o material enviado na forma de relatório, de modo que nossa atuação resumia-se ao papel de carteiro de demandas recebidas pelos canais de acesso. A falta de compromisso com a concretização de uma Ouvidoria forte e ativa, mesmo que de forma involuntária, enfraquece o Ouvidor enquanto agente multiplicador de uma cultura democrática e promotor da transparência, controle social e accountability. Esses fatores concorreram para tornar a Ouvidoria um setor amorfo e sem aptidão para ser a voz do cidadão dentro da estrutura do IFS.

1.2 Justificativa

A relevância do estudo é atestada pela sua importância para a sociedade e para a área temática (VERGARA, 1998) ou contribuição prática e social (GIL, 2008). Este estudo está inserido no contexto do processo de abertura da administração pública à participação popular. É relevante pois preocupa-se com a formatação de um instituto de participação que se destaca por realizar a mediação entre a sociedade civil e o Estado na condição de prestador de serviços e por ser difusor dos direitos da cidadania.

Para o debate sobre gestão de Ouvidorias o estudo é relevante pois funda-se na construção de um regimento interno com sede nas melhores proposições sobre a área, contidas nos estudos de Antônio Cardoso (2006, 2010, 2016), Manoel Gomes (2010, 2016) e Rubens Lyra (2010, 2011, 2012, 2014, 2016). A codificação de suas atribuições e a tradução dos princípios e diretrizes em um documento único pode profissionalizar as atividades da Ouvidoria, tornando-a capaz de postar-se de forma mais confiante e apta a adquirir o respeito dos demais setores e da sociedade. Outrossim, constituída de forma adequada estará preparada

para contribuir com o sistema de governança do órgão enquanto instância interna de apoio, com a função de dialogar com os atores internos e externos, e comunicar disfunções à administração.

A proposta de intervenção está em conformidade com o Programa Temático Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública do PPA 2016-2019, especificamente com os Objetivos 1157 e 1161, quando pretende que sejam utilizados ferramentas e métodos para melhoria de processos (Iniciativa 06JZ), melhorados o serviço de acesso à informação (Meta 04RV) e adotada a Carta de Serviços ao Cidadão (Iniciativa 06M6).

Uma Ouvidoria bem organizada e com ação efetiva, reconhecida pelos usuários, contribuirá para melhorar a imagem da instituição perante a sociedade e estará propensa a agir em consonância com os objetivos estratégicos e a missão contidos no Plano de Desenvolvimento Institucional (2014/2019) do IFS. Igualmente, uma Ouvidoria organizada é um dos indicadores da dimensão Comunicação com a Sociedade do instrumento de avaliação externa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). A referência mínima de qualidade exigida pelo SINAES é que a Ouvidoria funcione “segundo padrões de qualidade claramente estabelecidos, com pessoal e infraestrutura adequados, e com seus registros e observações efetivamente levados em consideração pelas instâncias acadêmicas e administrativas” (BRASIL, 2010, p. 09).

O relatório de pesquisa tem como propósito demonstrar a contribuição de uma unidade de Ouvidoria para a gestão do instituto. O projeto de intervenção irá entregar instrumentos hábeis para que a Ouvidoria supere seu estágio de amadorismo e credencie-se para auxiliar a gestão. As entregas do projeto irão cobrir as lacunas encontradas na concepção de Ouvidoria adotada pelo IFS para retirá-la da abordagem improvisada. Somente assim a Ouvidoria poderá atrelar sua conduta aos conceitos de controle e participação social e ter condições de realizar a transição do paradigma burocrático-patrimonialista para o social.

O produto do projeto é uma proposta de regimento interno lastreada nas premissas de autonomia da Ouvidoria somadas à diretrizes que sirvam de salvaguarda para a atuação livre do Ouvidor e a constituam como mecanismo de controle e participação social. Outro produto é a proposta de Carta de Serviços ao Cidadão, espelhada nos requisitos do Decreto nº 6.932/2009. O resultado esperado é um documento que reúna um modelo de Ouvidoria baseado nos conceitos de democracia e governança pública necessários para que o setor atue com autonomia em seu papel de interlocutor da sociedade.

1.3 Objetivo Geral

- Elaboração de proposta para conformar a Ouvidoria como unidade apta a participar da estrutura de governança do IFS.

1.4 Objetivos Específicos

- a) Analisar o conteúdo relacionado a Ouvidoria descrito no Regimento Geral, no Estatuto e na Carta de Serviços do IFS;
- b) Elaborar proposta de código para estabelecer as competências e limites de atuação da Ouvidoria;
- c) Elaborar a proposta de Carta de Serviços da Ouvidoria;
- d) Comparar aspectos da Ouvidoria do IFS às demais Ouvidorias dos institutos federais.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para solucionar o problema do ponto de vista teórico é necessário apresentar o processo de democratização de nossa sociabilidade e a maneira como as instituições e os paradigmas administrativos, imersos em um ambiente democrático, moldaram-se para acatar as demandas por participação social e prestação de contas.

Após apresentados aspectos, atributos do regime de governo democrático que concorrem para a emergência de Ouvidorias, são expostos os conceitos de governança, *accountability*, participação e controle social. A exposição destes conceitos e suas características é realizada ao mesmo tempo em que se discorre sobre a forma como perpassam as atribuições das Ouvidorias.

As seções finais do referencial teórico são discutidos o papel da Ouvidoria, sua forma de organização e a importância de estar amparada em um modelo de gestão que abarque os condicionantes de sua autonomia, como também discorre-se, brevemente, sobre o conceito de enriquecimento de cargo e da Carta de Serviços ao Cidadão.

2.1 Da democracia liberal para democracia participativa

O instituto da Ouvidoria tem um vínculo histórico com várias iniciativas humanas pensadas para defender os interesses dos populares em um mundo invariavelmente constituído em classes, em sociedades nas quais as relações se dão entre desiguais. Na arte de governar, a elite política/econômica sempre buscou maneiras de manter o poder e conter as demonstrações de insatisfação popular utilizando a força ou moldando a concepção de Estado para parecer-lhes mais sensível e aberto ao clamor do povo.

Nesse jogo, as relações entre o público e o privado sempre ganham novos contornos, às vezes em favor do cidadão e em outras em favor da lógica patrimonialista. Conforme Nedel (1996, p. 62), referindo-se aos textos de Maquiavel, “de acordo com a conveniência, deve, pois, o Príncipe usar as qualidades da força e da ferocidade do leão ou as da astúcia da raposa”. Assim, para manter preservado o poder e a integridade do Estado, o governante deve saber representar esses dois papéis como subterfúgio com vistas a evitar a sublevação popular.

A falta de distinção nítida entre os limites da propriedade privada e a proteção devida aos bens públicos contra a corrupção ancora a dominação política patrimonialista. A organização da sociedade é ditada pelas autoridades e não existe a noção de indivíduo, como

fonte de poder e sujeito de direitos e deveres. A sociedade torna-se estática visto que nesse cenário não existe a ideia de evolução e progresso (ROCHA NETO, 2008).

Weber considerava o patrimonialismo puro como propício a um alto grau de arbitrariedade e baixa estabilidade das posições de poder (Weber, 1999). Em seus estudos buscou apresentar conceitos de dominação e poder afirmando que

a dominação e a forma como ela é exercida são o que faz nascer, de uma ação social amorfa, uma relação associativa racional, e noutros casos, em que não ocorre isto, são, não obstante, a estrutura da dominação e seu desenvolvimento que moldam a ação social e, sobretudo, constituem o primeiro impulso, a determinar, inequivocamente, sua orientação para um objetivo (WEBER, 1999, p. 187).

O desprezo pela distinção entre a esfera pública e privada fez a crítica popular evoluir e pretender um modelo de Estado livre do autoritarismo e dos vícios do patrimonialismo. Nesse sentido Schwartzman (2007) apresenta uma outra tradição teórica sobre o Estado e fonte da ideologia liberal, cuja ideia aponta que este atua por delegação do povo, sob a forma de um contrato social. Seguindo essa teoria, a solução para superar o quadro institucional patrimonialista e preservar o público dá-se pela via da constituição de repúblicas. Nos países ocidentais, atualmente a governabilidade assume padrões compatíveis com os conceitos de república e democracia. Sobre o papel da república, Maquiavel (1994 apud GAMEIRO, 2013, p. 106) entende que

é útil e necessário que as leis da república concedam à massa um meio legítimo de manifestar a cólera que lhe possa inspirar um cidadão; quando este meio regular é inexistente ele recorre a meios extraordinários e não há dúvida de que estes últimos produzem males maiores do que os que se poderia imputar aos primeiros.

Assim, seguindo a leitura do pensador italiano, os arranjos institucionais atuais adotados pelas repúblicas democráticas devem trazer mecanismos para introduzir os conflitos sociais e a vontade popular dentro dos espaços de poder e decisão. Esse confronto, tratado por Marx e Engels (2003) como fruto da dialética da luta de classes, é considerado nas assembleias de representantes do povo, local onde define-se os rumos do Estado nas democracias modernas, promotoras do bem comum. Em texto sobre a teoria e prática democrática, Noam Chomsky (1997, p. 259) faz um alerta sobre a relação entre o uso da força e o consentimento e escreve:

Uma sociedade democrática decente deveria ser baseada no princípio do consentimento dos governados. Essa ideia ganhou aceitação geral, mas pode ser contestada tanto por ser muito forte quanto por ser muito fraca. Muito forte, porque sugere que as pessoas devem ser governadas e controladas. Muito fraca, porque mesmo os governadores mais brutais precisam, em certa medida, do consentimento dos governados, e geralmente o obtêm não apenas à força.

A adoção de regras para o convívio social foi estudada por Samuel P. Huntington, autor do esquema das três ondas democráticas, que divide a história da democratização em várias

etapas. Segundo Huntington (1994 apud Caliche, 2014, p. 33), a terceira onda democrática, iniciada em 1974, teve como causas principais o seguinte:

- Os problemas de legitimação do autoritarismo num mundo em que os valores da democracia tornaram-se largamente aceites;
- O crescimento econômico sem precedentes posterior a 1960;
- A mudança de posição da Igreja Católica, resultante do Concílio Vaticano Segundo, que deixou de ser suporte de sistemas autoritários em vários países;
- A influência externa da Comunidade Europeia e dos Estados Unidos na promoção dos direitos humanos e o acolhimento dessa influência pela nova liderança soviética; e
- O efeito demonstração que a adesão à causa democrática por esse ou aquele país veio a alcançar num mundo onde a comunicação difundiu-se amplamente e tornou-se instantânea.

O método democrático, segundo Schumpeter (1961, p. 296-297) é o “arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas”. Em verdade, trata-se de um modo de disputar o poder para transformar a sociedade. Para Schumpeter (1961, p. 301) o método democrático teria algumas virtudes:

- A dignidade humana;
- A satisfação de ver que, de maneira geral, os assuntos políticos se desenrolam de acordo com as expectativas da pessoa;
- A coordenação da política com a opinião pública;
- A confiança e a cooperação do cidadão com o governo;
- A dependência governamental do respeito e do apoio do homem das ruas.

Contudo, Amantino (1998) entende que Schumpeter delineou uma noção de mercado político, local onde concorrem pelo voto e poder, de maneira similar ao mercado econômico, as elites ou oligarquias políticas.

A evolução da relação governo/povo transformou a sociedade em responsável pela vigilância do poder concedido e aos governantes restou a obrigação de prestar contas de suas ações ao povo. O'Donnell (1998) apresentou as características mínimas para viabilizar a responsabilização dos agentes públicos e o controle do cidadão, condensadas em um tipo de governo chamado de poliárquico:

- Autoridades eleitas;
- Eleições livres e justas;
- Sufrágio universal;

- Direito de se candidatar nos cargos eletivos;
- Liberdade de expressão;
- Informação alternativa;
- Liberdade de associação.

Essas condições dadas por O'Donnell (1998) porém não foram suficientes para que a democracia como fenômeno político, onde teoricamente os pobres poderiam sobrepor-se politicamente (BOBBIO, 1997), se realizasse plenamente. Conforme adverte o mesmo BOBBIO (1997), as promessas não cumpridas pela democracia dos liberais podem extinguir as possibilidades de existência de espaços para debater o poder. São elas:

- A persistência das oligarquias;
- Povo dividido em grupos de interesse concorrentes;
- Democracia não ocupou todos os espaços onde se exerce o poder;
- Eliminação do poder invisível.

A desigualdade econômica e social recorrente nos países capitalistas é outro obstáculo ao exercício efetivo dos direitos políticos garantidos pelo regime democrático-liberal (Piketty, 2014). Conforme Piketty (2014, p. 411) “na democracia, a igualdade proclamada dos direitos do cidadão contrasta de maneira singular com a desigualdade bastante real das condições de vida”. Em seu estudo Piketty sugeriu um imposto mundial sobre o capital como forma de a democracia “retomar o controle do capitalismo financeiro globalizado neste novo século” (PIKETTY, 2014, p. 501).

Desde o final do século passado, o Estado pretende ser mediador e enfrentar a organização dos interesses privados (sociedade civil) que buscam legitimar-se através do aparato estatal em um processo denominado privatização do público (BOBBIO, 1997). Para constituir uma salvaguarda a este processo de privatização, nas repúblicas, o poder político deve ser controlado pelo povo e suas ações devem ter a publicidade como característica. Assim, o exercício da liberdade propiciado pela república e a possibilidade de expressão dos interesses antagônicos dentro do regime democrático geram novas formas de sociabilidade e interlocução com os governantes. Ou conforme LYRA (2011, p. 31-32):

a prática da democracia dispensa a tutela dos grandes e está na base da dialética de transformação social, que se movimenta no entrechoque dos interesses sociais conflitantes. É deste que nasce o novo, sob a forma de mais progresso, mais liberdade, e leis consentâneas com tais avanços.

Num primeiro momento foi enfatizada a democracia representativa de maneira tão consensual que o termo “vivenciou um verdadeiro giro semântico, deixando de significar um oximoro para ganhar o status de pleonasmo” (GAVIÃO, 2015, p. 499). Os problemas dos países

seriam resolvidos por representantes selecionados em processo eleitoral e filiados a partidos políticos. Essa perspectiva de democracia é criticada por Cardoso e Scolforo (2015, p. 53):

no Brasil prevalece a democracia liberal representativa que apesar de triunfante não garante mais do que uma democracia de baixa intensidade. A democracia fortalece a governança pública que, por sua vez, exige mais transparência pública e participação responsável dos cidadãos.

Com efeito, a agenda popular é lembrada apenas na véspera da eleição. Terminado o processo eleitoral, o povo se dispersa, os representantes vão trabalhar para cumprir os compromissos dos financiadores de campanha e quem assume o controle são os grupos de pressão. Ou seja, a premissa fundamental de exercer o poder em nome e benefício do povo é desrespeitada. Para Corralo e Cardoso (2012, p. 314):

essa desconexão entre o cidadão e a administração pública é uma problemática gerada pela ineficácia ou mau funcionamento dos instrumentos públicos. Isso ocorre pelo fato do sistema de representação brasileiro ser o de duplicidade, onde o representante tem total autonomia para realizar atos em nome de seus eleitores, sem maiores responsabilidades, sendo então, no processo eleitoral que dará a prestação de contas.

Schettino (2015, p. 389-390) aponta a recente experiência grega como exemplo de uma democracia que, segundo suas palavras, se tornou um ritual sem sentido:

O povo grego, que já se declarou duas vezes em poucos meses de forma inequívoca contra as políticas de austeridade impostas por Bruxelas, encontrou-se a ter que engolir um programa de reformas estruturais radicais associadas a ajustes fiscais drásticos, cujos impactos em termos econômicos e sociais são susceptíveis de serem devastadores.

A democracia representativa mostrou-se insuficiente pois não garante que os eleitos ajam em consonância com os anseios dos cidadãos. Eles têm autonomia para, em nome de seus eleitores, decidir contra seus interesses. A participação popular não vai além da visita à urna de eleição e conforme CHAUI (2005, p. 23):

A cidadania é definida pelos direitos civis e a democracia se reduz a um regime político eficaz, baseado na ideia da cidadania organizada em partidos políticos, e se manifesta no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas para os problemas econômicos e sociais. Essa concepção da democracia enfatiza a ideia de representação, ora entendida como delegação de poderes, ora como “governo de poucos sobre muitos”, no dizer de Stuart Mill.

As representações, no momento da disputa política parlamentar, em detrimento de ideias e projetos, discutem favores e benefícios, interesses corporativos, ou conforme Marx e Engels (2003, p. 28) “a burguesia, desde o estabelecimento da indústria moderna e do mercado mundial, conquistou finalmente a soberania política no Estado representativo moderno. O Governo do Estado moderno é apenas um comitê para gerir os negócios comuns de toda a burguesia”. Em artigo sobre a crise da democracia representativa, Magalhães (2004, p. 86) afirma:

Um desafio muito claro está na necessidade de democratizar o que no senso comum ainda é aceito como democracia, ou seja, desenvolver mecanismos que possam fazer com que a democracia representativa, vítima do marketing, da concentração econômica e da opinião pública, possa ser mais democrática do que já conseguiu ser no passado.

A submissão do bem comum aos interesses privados fez com que a democracia representativa não fosse eficaz em seu papel de fornecer o ambiente adequado para processar as demandas sociais e os desafios impostos pela emancipação da sociedade civil do sistema político (BOBBIO, 1997). Neste Estado pluriclasse, onde existe a conjunção de demandas de várias classes e interesses públicos difusos, Di Pietro (1993, p.32) entende que

a participação do particular já não se dá mais nem por delegação do poder público, nem por simples colaboração em uma atividade paralela. Ela se dá mediante a atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. É nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade.

Longe de ser uma solução para os problemas da democracia, a participação social quando conciliada a instrumentos institucionais pode influenciar na redução da distância entre as reivindicações dos atores sociais e as decisões para dar efetividade aos direitos humanos, positivados em virtude da luta dos povos.

Os objetivos das instituições e da participação social devem compor um eixo para ampliar os espaços de exercício da cidadania ativa e diminuir as fronteiras entre o público e o privado mediante o fortalecimento de novas formas de sociabilidade entre pessoas livres e em igualdade de condições. Para Scalabrin (2013, p. 158), o Estado Democrático de Direito ou “o Estado Contemporâneo – diferente de seu antecessor moderno – conta com a intensa participação da sociedade civil; o indivíduo passa a dispor de novos meios de influência e integração nas decisões do(de) Governo e das Funções clássicas do ente público”. De forma semelhante, para Maia (2014, p. 73):

Uma narrativa coerente do Estado Democrático de Direito o considera como a síntese dos momentos anteriores, em que se acrescenta ao conteúdo do Estado Social a participação popular. Nessa compreensão, o paradigma caracterizar-se-ia, fundamentalmente, pelo resgate do princípio da soberania do povo numa combinação de entidades de representação democrática com instrumentos de democracia direta, sendo mantidas as obrigações anteriores do Poder Público, quanto ao desenvolvimento econômico, à proteção social, à distribuição de renda.

A maneira de efetivar as obrigações constitucionais do Estado contemporâneo e garantir os direitos fundamentais difere-se do Estado prestador “pois os serviços públicos – assim como as demais atividades que integram a dinâmica da Administração Pública (p. ex., a regulação e o fomento) – são indistintamente compreendidos como meios de efetivação dos direitos fundamentais” (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009, p. 305). Todavia, adverte Maia (2014, p. 73-74):

a criação de um Estado Democrático de Direito pelo poder constituinte não instaura per se a democracia. Estabelece, com a força normativa da Constituição promulgada, as condições jurídicas e políticas para o seu exercício. Isso é o máximo que o poder constituinte e uma Constituição democrática podem fazer. Daí por diante, cabe aos parceiros da nova ordem jurídica, seus operadores e estudiosos, extrair da Constituição o maior significado possível.

O embate pelos significados requer que o conceito de Estado Democrático de Direito deixe de ser afirmado nos discursos e passe a ser praticado pela governança pública. A participação do povo é condição para legitimar o Estado Democrático de Direito sendo que este deve ter perfil para assimilá-la. Neste sistema ocorre uma ampliação do conceito de cidadania e de participação. O cidadão influencia e conduz a tomada de decisão em todas as áreas do Estado, inclusive a administração pública. A estrutura do Estado é alterada desde suas normas até a cultura dos agentes públicos e o cidadão deve atuar ativamente na nova ordem democrática e dialógica (CALLEGARI; MELLO, 2013).

Avritzer (2008, p. 44) afirma que “o Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um dos países com o maior número de práticas participativas”. Este nível de participação, ao fortalecer o controle social sobre a vontade política e a atividade administrativa, modificou a relação entre Estado e sociedade civil. Conforme Lyra (2016), ainda que a fiscalização parlamentar seja válida e indispensável, somente os instrumentos de participação cidadã podem interferir diretamente no cotidiano da administração pública e consolidar uma democracia participativa.

2.2 Paradigmas administrativos

Keinert (1994) dividiu a administração pública em períodos, conforme a predominância de cada paradigma administrativo no tempo. O Quadro 1 sintetiza os períodos paradigmáticos descritos pelo autor.

Quadro 1 - Períodos paradigmáticos de Keinert

Períodos	Contexto Institucional	Paradigmas	Fases	Características do Campo de Administração Pública
1900 – 29	Estado regulador-liberal	Administração Pública como Ciência Jurídica	-	• Legalismo
1930 – 79	1. Estado Administrativo	Administração Pública como Ciência Administrativa	1930 – 45	• Racionalização
	2. Administração para o Desenvolvimento		1946 – 64	• Desenvolvimento
	3. Estado Intervencionista		1965 – 79	• Racionalidade e competências técnicas
1980 – 89	Mobilização Social	Administração Pública como Ciência Política	-	• Democratização • Conflito de interesses • Recursos escassos
1990 – ...	Redefinição do papel do Estado	Administração Pública como Administração Pública	-	• Capacidade política aliada à competência técnica

Fonte: KEINERT (1994, p. 44).

O período Administração Pública como Ciência Administrativa é assim denominado por conta da influência dos princípios da Administração e o ideal burocrático de neutralidade e aplicabilidade em qualquer realidade, seja pública ou privada. A gênese da administração burocrática advém de Weber e suas formulações deram fundamento para o funcionamento das organizações. Os princípios básicos da hierarquia, unidade de comando, divisão de atividades, normas escritas, a manualização de procedimentos, a meritocracia e impessoalidade são exemplos do corpo de conceitos que satisfazem o paradigma burocrático. A proposta burocrática de Weber pretendia-se universal, aplicável em qualquer organização e tinha foco na racionalidade, técnica e eficiência. Sua elaboração pretendia tornar as organizações mais céleres e fáceis de controlar através da descrição das atividades e previsão de resultados.

A racionalização e a preocupação com os controles fizeram do modelo apto a ser adotado em organizações públicas devido ao compromisso estatal com princípio da legalidade. Nas palavras de Weber (1999, p. 212) a “razão decisiva do avanço da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma. A relação entre um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido e as outras formas é análoga à relação entre uma máquina e os métodos não-mecânicos de produção de bens”.

Apesar do ímpeto profissionalizante destacado pela teoria burocrática, suas disfunções criavam obstáculos aos seus objetivos principais. A rigidez das regras tendeu a tornar as organizações fechadas para o ambiente externo, tornando-as incapaz de pensar e decidir. A especialização e a divisão do trabalho, pensadas para aumentar a eficiência, atrapalham a comunicação interna e criam departamentos fechados e isolados, dedicados a consecução acrítica de suas atividades. Diante do experimento da influência advinda da voz do cidadão, esse tipo de organização fica incapaz de agir pois recebe com desconfiança qualquer contato com a diversidade (CHIAVENATO, 2010).

A formatação da sociedade atual exigiu da organização burocrática posturas que ela não soube adotar para adaptar-se aos novos momentos. De um mundo estável e previsível passou-se para uma realidade mais complexa e mutável. Nesse ambiente as disfunções da burocracia ficaram mais evidentes, com impactos em sua imagem de eficiência. Abrucio (2006) colocou que a crise do modelo burocrático se deu por causa da redefinição do papel do Estado. Ele cita quatro fatores socioeconômicos como contributos para a eclosão dos questionamentos à burocracia:

- Crise econômica mundial;
- Crise fiscal – governos não tinham mais como financiar seus déficits;

- Situação de ingovernabilidade – governos não conseguiam resolver seus problemas e atender aos interesses de vários grupos;
- Globalização e inovações tecnológicas.

Segundo o autor, o modelo de intervenção estatal foi questionado devido à crise econômica da década de 1970 e, ao mesmo tempo que cresciam as críticas ao paradigma burocrático, crescia a percepção que o setor privado detinha mais condições para gerir. Em suas palavras, “foi nesse contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo burocrático entrou em uma profunda crise” (ABRUCIO, 2006, p. 178).

Os vetores de desigualdade (complexidade, subjetividade, exclusão) constatados por GOMÀ (2004) condicionaram o ambiente externo e por sua vez, demandaram esforços para modernizar a administração pública. O paradigma burocrático teve que ser revisto para dar espaço a novas estruturas organizacionais e um aparato de governo capaz de dar resposta às pautas sociais.

As transformações, sejam do ponto de vista econômico, político, social e cultural, conduziram a sociedade a experimentar formas democráticas e participativas de gestão. GOMÀ (2004, p. 13) entende que a sociedade avança para uma segunda modernidade, denominada de reflexiva e pós-industrial, com “lógicas culturais muito mais pluralistas e subjetivadas, sem grandes narrativas, sem grandes ancoradouros coletivos de coesão e com a consciência cada vez mais ampliada dos riscos ecológicos socialmente produzidos”.

Nessa evolução temporal aproximamo-nos do paradigma de Keinert denominado Administração Pública como Ciência Política (1980-1989), descrito como resultado do ambiente de mobilização política vivido na época, da crise econômica, das contribuições de análises oriundas das ciências políticas e que “prega a supremacia da política às possibilidades legais e técnicas de gestão” (KEINERT, 1994, p. 45). Para Andion (2012, p. 06), nesse período de entrelaçamento da ciência administrativa e a sociologia são rediscutidos o conceito de política pública e o caráter do Estado:

A política pública passa a ser vista não apenas como resultado de um processo de planejamento centralizado e tecnicista, mas de um processo político e incremental, envolvendo múltiplos atores (...). O Estado deixa de ser visto apenas como sinônimo de aparelho governamental e é interpretado como um espaço de luta entre as diferentes classes sociais ou ainda como uma arena, na qual os diferentes grupos de interesse se encontram.

O encontro de disciplinas (sociologia e administração) abriu espaço para a inclusão da sociedade civil no debate sobre as agendas de governo. Iniciativas contemplando a participação popular são trazidas para a discussão de um arranjo de Estado que transite entre o conceito de democracia participativa e representativa. Além dessa propensão a ouvir as

demandas sociais, o Estado deveria manter capacidade técnica para o planejamento e implantação das políticas públicas. Conforme Keinert (1994, p. 46):

Coloca-se, desta forma, a exigência de que o paradigma emergente consolide estas mudanças, adotando valores de uma cultura democrática, e aperfeiçoe, ao mesmo tempo, os instrumentos de gestão, inovando e criando novas possibilidades, especialmente a partir de critérios éticos, da democratização da informação e do envolvimento da população.

Surge então o último paradigma proposto por Keinert. Este paradigma entende que o Estado deve ser composto por traços técnicos que auxiliem a execução dos programas de governo e ter aptidão para conciliar os interesses colocados pela sociedade civil, numa aliança entre ciência política e administrativa. Nas palavras de Keinert (1994, p. 47):

“a Administração Pública surge como uma disciplina híbrida, com ligações orgânicas com a Ciência Política e com a Análise Organizacional. Amplia, ainda, seu locus (objeto empírico de análise) das distinções tradicionais entre setores público e privado para abranger todas as questões que se refiram ao interesse coletivo”.

No Brasil, o ambiente social constituído após o processo de redemocratização foi fecundo para o advento de experiências de participação social num período de mobilização social. Os principais marcos foram a volta das eleições diretas no início da década de 1980 e a Constituição Federal de 1988. A constituição cidadã, influenciada pelos grupos de resistência ao regime ditatorial de caráter civil e militar, ocupou seu texto com ordenamento jurídico e institucional ajustado para favorecer iniciativas participativas.

Após a promulgação da constituição surgiram dois movimentos organizados para discutir e disputar o desenvolvimento brasileiro a partir da ótica gerencial e societal. (MENEZES, 2015). A vertente gerencial baseada nos princípios da gestão estratégica e a vertente societal com fundamento na gestão social em processo de construção (PAES DE PAULA, 2005a). Esses modelos teóricos sintetizados no Quadro 2, segundo Paes de Paula (2005a) e Secchi (2009), são Administração Pública Gerencial ou Gestão Empreendedora e Administração Pública Societal ou Governança Pública.

Quadro 2 - Variáveis observadas na comparação dos modelos

Variáveis	Administração pública gerencial	Administração pública societal
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense.	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes.
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensão econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sociopolítica.
Organização administrativa do	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza

aparelho do Estado	níveis governamentais.	iniciativas locais de organização e gestão pública.
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.

Fonte: Paes de Paula (2005a, p. 175).

Os dois modelos de administração pública estão refletidos nos principais projetos políticos apresentados aos brasileiros para a disputa eleitoral desde a década de 1990 (BRASIL, 2003). A retórica comum dos modelos destaca a ampliação da democracia no país, contudo a administração pública gerencial tem como base a dimensão econômico-financeira e institucional-administrativo. De modo diverso, a administração pública societal investe na dimensão sociopolítica, transfigurada na participação popular na gestão pública como base da relação sociedade e Estado (MENEZES, 2015).

2.2.1 Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública

A administração pública gerencial buscou contrapor-se ao paradigma burocrático ao eleger o resultado e a qualidade dos serviços como finalidade. Os resultados passam a ser medidos pelos critérios da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços prestados pelo setor público. Contudo, Menezes (2015, p. 07) lembra que a linha retórica do gerencialismo, embora trate de democracia e participação social,

na prática, privilegia as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, em detrimento da dimensão sociopolítica. Como resultado, centralizam-se as decisões e limita-se a participação social, prevalecendo, ainda, os elementos característicos da racionalidade instrumental, monológica e voltada aos fins.

A Nova Gestão Pública (NGP) propõe a adoção de princípios econômicos e de gestão empresarial dentro da administração pública e, assim como o pensamento neoliberal, tendeu a ocupar um espaço hegemônico nos países ocidentais (DASSO JUNIOR, 2006). Derry Ormond e Elke Löffler (1999, p. 69) apresentaram o que nomeiam de as classes de conceitos fundamentais da NGP:

Uma delas decorre da nova economia institucional, que discute novos princípios administrativos, tais como contestabilidade, a escolha do usuário, a transparência e uma focalização estreita nas estruturas de incentivos. A segunda corrente deriva da aplicação dos princípios gerenciais do setor empresarial privado ao setor público.

Diferentemente da burocracia, a NGP não impôs um modelo universal, habilitado para qualquer circunstância. As reformas de cada país deveriam observar em qual grau e como esses

temas podem ser assimilados pelos sistemas de gestão pública (Abrucio, 2006). Assim, as reformas radicais ou progressivas deveriam ser dar de acordo com a história, a legislação local, as correntes políticas, as condições econômicas e etc. Nas palavras de Abrucio (2006, p. 178):

Não obstante é importante lembrar que esse processo não ocorreu nem no mesmo momento histórico nem da mesma forma nos diversos países. Mais do que isso, deram-se respostas diferenciadas para problemas muito parecidos. Contaram para isso a tradição administrativa, as regras do sistema político, o grau de descentralização existente, e a força do consenso pró *welfarestate* presente em cada nação.

Para Kettl (2006) a agenda da reforma teve como principais focos de ação a redução do alcance do governo e otimização do funcionamento do setor público. Na prática, a agenda foi responsável pela sequência de privatizações e reorganização das atividades do Estado e a tentativa de superação do modelo tradicional por uma nova maneira de conduzir a ação estatal.

Na década de 90 do século passado, o Estado brasileiro foi objeto de reformas com o intuito de redefinir seu papel e adequá-lo aos ideais neoliberais hegemônicos à época. O marco foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), instituído com o intuito de realizar a travessia da administração pública brasileira do paradigma burocrático para o gerencial. A avaliação contida no PDRAE entendia que “o aparelho do Estado concentra e centraliza funções, e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos” (BRASIL, 1995, p. 11).

A reforma do aparelho do Estado iniciada por Bresser Pereira, a partir do comando do então presidente Fernando Henrique Cardoso, derivou dos princípios da NGP e atendeu ao desejo presidencial de superar o legado intervencionista da Era Vargas. Assim como Fernando Collor, seu governo aderiu claramente aos postulados neoliberais do Consenso de Washington, voltado para analisar as reformas realizadas na América Latina recomendadas pelos Estados Unidos da América como condição para concessão de empréstimos e cooperação (BATISTA, 1994, p. 6).

Os governos que se sucedem na passagem do século (...) desconsideram a importância da administração pública na medida em que se deixaram levar pela onda neoliberal que chegou às costas nacionais nos anos 80 e teve como pano de fundo o Consenso de Washington (TENORIO; SARAIVA, 2006, p. 9-10).

A premissa da reforma era que o chamado retrocesso burocrático de 1988 encareceu a manutenção da máquina administrativa e aumentou a ineficiência dos serviços públicos (BRASIL, 1995, p. 29). A reforma gerencial proposta por Bresser Pereira pretendia romper com o paradigma de gestão burocrático para adaptar o Estado às demandas do mundo contemporâneo. Em síntese, o ministro apontava que a reforma “aponta na direção de um Estado menor, embora mais rígido politicamente, de forma a ganhar governabilidade. E na direção de um Estado mais forte financeiramente e dotado de instituições e estratégias administrativas e gerenciais, que lhe permitem aumentar seu grau de governança” (BRESSER

PEREIRA, 2003, p. 14). Marini e Martins (2004, p. 28) citam as principais características da NGP, elencadas no Quadro 3 e seguidas pelo PDRAE:

Quadro 3 - Características da Nova Gestão Pública (NGP)

• Caráter estratégico orientado pelo resultado do processo decisório;	• Descentralização e Flexibilidade;
• Desempenho crescente e pagamento por produtividade;	• Competitividade interna e externa;
• Direcionamento estratégico e desenvolvimento de habilidades gerenciais;	• Transparência e accountability;
• Separação entre dimensão política e gestão;	• Terceirização;
• Limitação da estabilidade de servidores e criação de regimes temporários de emprego;	• Estruturas diferenciadas.

Fonte: adaptado de Marini e Martins (2004, p. 28).

Idealmente, Bresser Pereira entendia a necessidade de amparar as democracias, além de outros suportes, na existência de instituições políticas para fazer a interlocução entre Estado e sociedade e dar vida a mecanismos de *accountability* dos governantes e da burocracia estatal (Bresser Pereira, 2006, p. 83). Também, a priorização da melhoria da governança pública, o controle de resultados e a *accountability* formariam a base para a formatação das políticas de gestão pública (Bresser Pereira, 2006; Martins, 2007).

A contribuição da lógica de resultados, base da *accountability* gerencial, é a utilização dos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade na avaliação das políticas públicas. O desempenho e a prestação de contas da burocracia e dos governantes seriam estabelecidos por meio desses parâmetros de medição da ação governamental. A mensuração do desempenho por meio de indicadores auxiliaria o processo de tomada de decisão como também seria insumo para a avaliação do governo. Ceneviva (2007, p. 08) afirma que o objetivo da NGP seria a superação

de um modelo em que impera o controle burocrático passo a passo de normas e procedimentos, sem a participação dos cidadãos, para um outro no qual se estabelece o controle a posteriori dos resultados da ação governamental, e no qual a sociedade participa da definição das metas e dos índices de desempenho, assim também como por meio da avaliação direta dos bens e serviços públicos.

No entanto, na contramão do idealizado pela NGP, Paes de Paula (2005b, p. 148-149) afirma que na prática

a vertente gerencial pactua de uma abordagem autoritária de gestão, pois os burocratas públicos continuam centralizando as decisões, e a inserção social é limitada. Além disso, o viés gerencialista, que estimula o patrimonialismo burocrático e político dos gestores, dificultou a criação de alternativas institucionais para a participação social.

Ormond e Loffler (1999), ambos com serviços prestados a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), asseveram que o resultado das reformas em alguns países-membros da OCDE, dirigidas sob os preceitos da NGP, permitem argumentar que existem elaborações descartáveis e outras úteis dentro da reforma. Os autores avaliam que “o debate ideológico realizado tem percebido a NGP como uma finalidade em si

mesma, que define um estado desejável da administração pública em termos de estrutura, funcionamento e resultados” (Ormond e Loffler, 1999, p. 87).

Spíndola (2012, p. 43) encerra a crítica ao modelo afirmando que “sua ação é utilitarista, baseada no cálculo de meios e fins, de caráter monológico, como bem provém a uma gestão tecnoburocrática, onde o Estado coloca-se acima do cidadão, ditando sobre a sociedade suas decisões, sem permitir a participação do cidadão.

A crítica de Paes de Paula (2005b) sobre o insucesso do gerencialismo no Brasil entende que sua falha ocorreu na dimensão sociopolítica, no trato da democratização do Estado brasileiro. Especificamente, sua análise condena a permanência da centralização e do autoritarismo na relação entre o Estado e a sociedade. De acordo com Spíndola (2012, p. 42), o gerencialismo é

uma forma de gestão, predominantemente albergada por uma racionalidade instrumental, onde se ressalta o objeto em detrimento do sujeito e a instituição pública é um ente colocado acima do cidadão. Com uma ótica empresarial dominante sobre a gestão pública, a forma de agir é lastreada pela ação estratégica onde as decisões são tomadas com base nos cálculos e dentro de um contexto utilitarista.

De todo modo, é importante que a elaboração de paradigma para aperfeiçoar a gestão pública agregue, além do padrão gerencial, um estreitamento da relação Estado/Sociedade que amplie a consciência cidadã e dê vazão a soluções para as transformações sociais. Nesse sentido, Marini (2008, p. 4) conclui:

Na visão tradicional, a estratégia de desenvolvimento dava ao Estado um protagonismo quase que exclusivo. [...] bastava aperfeiçoar a gestão pública para o alcance de resultados. O novo contexto pressupõe um Estado incrustado na sociedade e, que junto dela (da sociedade organizada) constrói e implementa a agenda estratégica de desenvolvimento. [...] Trata-se de introduzir um novo paradigma: do governo que governa a sociedade PARA um governo que governa com a sociedade.

Assim sendo, o desenvolvimento das capacidades administrativas dos governos deve perpassar a liderança estatal enquanto centro de poder e origem do desenvolvimento de maneira que esse poder de iniciativa e decisão seja repartido. O Estado deve articular-se e atuar em parceria com a sociedade para o planejamento e a execução da agenda pública construída coletivamente, ou como define Marini (2007, p. 02) “o imperativo emergente é o da governança social democrática”.

2.2.2 Administração Pública Societal ou Gestão Social

A gestão societal coloca em debate a condição de preeminência do Estado em relação a sociedade. Entende que para conduzir as atividades em função do bem-estar coletivo, Estado e sociedade devem atuar em parceria para definir objetivos. Ocorre uma alteração do conceito de público, para além da perspectiva estatal, ampliado para corresponder ou equiparar-se ao conceito

de interesse público. Público, desde então, comporta local propício a interações das diversas partes interessadas para definir, conjuntamente, baseado em valores comuns (PAES DE PAULA, 2005a).

A alternativa de governança proposta pela gestão social altera a relação entre os agentes a partir do momento em que preconiza a democratização das relações sociais. A forma de engajar os agentes em processos participativos de decisão se dá conforme práticas baseadas na dimensão dialógica e relacional da gestão (TENÓRIO, 2008). A gestão leva em consideração o caráter autônomo da cidadania e atua mediante uma ação política deliberativa e insere o cidadão no processo decisório, sob a lógica da democracia, afastando a lógica mercadológica.

O contraponto feito pela gestão social aos modelos nos quais a hierarquia, o controle e a racionalização são predominantes é seu o ponto central. A partir do novo enfoque, a construção, implementação e avaliação de políticas públicas tem como facilitadores o resultado da interação entre sociedade e Estado. A reunião da capacidade deliberativa dos sujeitos e a inclusão de valores democráticos são ingredientes para que o processo decisório e a soberania do povo resem alinhados. Como contribuição ao debate sobre a definição de gestão social, Tenório e Saravia (2006, p. 13) conceituam o seguinte:

Entendemos por gestão pública aquelas ações de Estado que são implementadas através dos governos nacional e subnacionais, em função dos interesses da sociedade (não excluindo o mercado, mas considerando-o como parte da sociedade). E por gestão social, entendemos aquelas ações do poder público que são implementadas com a participação da sociedade civil. Ou seja, a gestão social é o processo por meio do qual a sociedade contribui à res publica através das diferentes instâncias já existentes no Estado.

De maneira mais técnica, Ckagnazarof (2004, p. 13) classifica a gestão social como “um campo interdisciplinar e intersetorial de conhecimentos e práticas que dão suporte aos processos decisórios estratégicos e de implementação de ações públicas destinadas à realização do bem-estar social”. O estudo bibliométrico das citações realizado por Peres Jr e Pereira (2014, p. 233) identificou duas escolas de pensamento da Gestão Social:

- Uma vinculando-os estritamente à gestão pública, como administração pública societal, gestão do desenvolvimento social ou gestão do social, respectivamente relacionados aos autores Ana Paula Paes de Paula, Tânia Maria Diederichs Fischer e Ladislau Dowbor.
- Outra que expande seu escopo rumo a uma ação gerencial dialógica que pode (e deve) ser utilizada em diferentes sistemas sociais – públicos, privados ou de organizações não-governamentais mais próximas aos autores Fernando Guilherme Tenório e Genauto França Filho.

Tenório (1998) estabelece um vínculo entre a gestão social e a cidadania deliberativa. Segundo sua análise, do ponto de vista liberal a cidadania é observada a partir dos direitos dos sujeitos perante o Estado e seus iguais, sob a égide das leis. No conceito republicano a

cidadania implica em uso da liberdade individual para tornar a participação uma prática comum pois, como descreve Bauman (2001, p. 46) a individualização “parece ser a corrosão e a lenta desintegração da cidadania”.

O modelo político deliberativo advém de extrações das definições republicanas e liberais de sociedade a partir da “concepção de autonomia pública da teoria política republicana - vontade geral, soberania popular -, com a concepção de autonomia privada da teoria política liberal - interesses particulares, liberdades individuais” (LUBENOW, 2010, p. 231). No entendimento de Tenório (1999, p. 158):

o significado de cidadania deliberativa procura superar a concepção liberal assim como a republicana por meio da soberania popular. No primeiro caso os indivíduos cedem ao poder público parte de seus direitos, e esse tem a função de arbitrar os conflitos entre os interesses privados e os sociais. No segundo, o poder político é o administrador e fiador da soberania do povo e instrumento de construção da sociedade.

A principal fonte para a teoria da democracia deliberativa é a obra de Jürgen Habermas. No livro ‘Democracia e Direito: entre facticidade e realidade’ pode-se encontrar em um único parágrafo a síntese dos conceitos que embasam o debate (Quadro 4).

Quadro 4 - Perspectivas da cidadania

Perspectiva liberal	O processo democrático se realiza exclusivamente na forma de compromissos de interesses. E as regras da formação do compromisso, que devem assegurar a equidade dos resultados, e que passam pelo direito igual e geral ao voto, pela composição representativa das corporações parlamentares, pelo modo de decisão, pela ordem dos negócios, etc., são fundamentadas, em última instância, nos direitos fundamentais liberais.
Perspectiva republicana	Vê a formação democrática da vontade realizando-se na forma de um auto-entendimento ético-político, onde o conteúdo da deliberação deve ter o respaldo de um consenso entre os sujeitos privados, e ser exercitado pelas vias culturais.
Perspectiva deliberacional	a teoria do discurso assimila elementos de ambos os lados, integrando-os no conceito de um procedimento ideal para a deliberação e a tomada de decisão. Esse processo democrático estabelece um nexos interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto-entendimento e discursos da justiça, fundamentando a suposição de que é possível chegar a resultados racionais e equitativos.

Fonte: adaptado de Habermas (1997).

A política deliberativa “é uma categoria normativa que sublinha uma concepção procedimental de legitimidade democrática” (LUBENOW, 2010, p. 232). A participação dos cidadãos nas deliberações é tomada como classe central para compreender o processo democrático a partir de razões aceitas pelo conjunto, ou seja, o processo de deliberação deve “fornecer um espectro de razões que poderiam ser aceitas por todos os possíveis atingidos, ainda que nem todos compartilhem com o tema ou assunto em questão, ou com a mesma filosofia de vida (LUBENOW, 2010, p. 245).

Segundo Menezes (2015), Habermas acreditava que os problemas da modernidade são consequência da instrumentalidade reificante, monológica e coercitiva (ação instrumental), sendo necessária sua superação para o paradigma fundado na intersubjetividade e razão dialógica (ação comunicativa). A Gestão Social se apoia nessa concepção de cidadania

deliberativa, cuja premissa é a participação, a autonomia, a comunicação e a ação gerencial com a intenção de promover entendimentos com base na argumentação. Sobre isto Tenório (1998, p. 19) entende que:

esta concepção de *cidadania* tem relação com o conceito de *gestão social* por nós desejado, na medida em que ela é entendida como uma *ação política deliberativa*, na qual o indivíduo deve participar de um procedimento democrático, decidindo, nas diferentes instâncias de uma sociedade e em diferentes papéis, seu destino social como pessoa, quer como eleitor, quer como trabalhador ou como consumidor, ou seja, sua autodeterminação não se dá sob a lógica do mercado, mas da democracia social: igualdade política e decisória.

A conformação da cidadania deliberativa depende de uma esfera pública condicionada a perceber e realizar, através de estruturas comunicativas, o entendimento coletivo e a integração dos cidadãos. A esfera pública deve viabilizar canais de comunicação e participação popular. Assim, devem os governantes, cuja postura ideológica deriva de uma leitura das correntes progressistas, habilitar meios para a participação no nível institucional, ou seja, estabelecer um conjunto de instrumentos jurídico-políticos para reconhecer a participação como direito. Nesse sentido Marques e Tauchen (2014, p. 507) entendem que a

criação de canais institucionais, como é o caso das Ouvidorias, viabilizam o poder comunicativo já que essas instâncias de participação social têm, como um de seus principais procedimentos, a análise e decodificação das manifestações da sociedade trazendo-as para o âmbito do Estado.

Para Tenório (2008, p. 148) cidadania deliberativa significa “que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”. O Quadro 5 demonstra, a partir das reflexões teóricas de Cançado et al. (2011), as características necessárias para que a esfera pública esteja em sintonia com a gestão social.

Quadro 5 - Características da Gestão Social

Tomada de decisão coletiva	Cidadania deliberativa na esfera pública onde o processo participativo de deliberação é baseado essencialmente no entendimento entre as partes.
Dialogicidade	A decisão é livre de coerção e todos tem a liberdade de manifestar o que pensam; a transparência como condição imprescindível para outras características uma vez que o monopólio da informação inviabiliza a tomada de decisão coletiva.
Transparência	Condição necessária para as outras características, pois o segredo e a assimetria de informação tornam inviável a tomada de decisão coletiva baseada no entendimento esclarecido. Neste sentido, a linguagem deve ser inteligível a todos os participantes. Mais uma vez nos aproximamos da ação comunicativa de Jürgen Habermas no sentido da dialogicidade necessária à transparência pública.
Emancipação	Fim da gestão social, baseada nas características anteriores, no processo democrático deliberativo e no exercício pleno da cidadania. A participação efetiva no processo de tomada de decisão traz crescimento e amadurecimento para os atores que ampliam sua visão de mundo enquanto seres humanos dotados de razão e cidadãos participantes de uma esfera pública.

Fonte: adaptado de CANÇADO et al. (2011).

Em síntese, a esfera pública deve ser constituída pela cidadania deliberativa, onde a participação é primordial para a prática da gestão social em um processo gerencial dialógico e

intersubjetivo com a finalidade de atender às necessidades de nosso sistema social. Para Spindola (2012, p. 43) “à medida que o processo democrático permite avanços de inclusão social e dos movimentos de cidadania, a gestão pública ganha contornos de gestão social, tendo em vista que a participação do cidadão nas decisões torna-se mais efetiva. A definição de gestão social está, portanto, apoiada no conceito de cidadania deliberativa”.

A institucionalização de processos participativos, plurais e autônomos é pressuposto para a existência da cidadania deliberativa (TENORIO, 2008). Portanto, a gestão social revela-se então como um anteparo para impedir que a lógica individualista domine a esfera pública e ao mesmo tempo uma maneira de revitalizá-la por meio do diálogo, da transparência e com finalidade emancipatória.

2.3 Paradigmas administrativos aplicados às Ouvidorias

A Ouvidoria não foi registrada no corpo da carta de 1988, no entanto, a conjuntura produzida desde a ascensão do Estado Democrático de Direito permitiu seu surgimento, no esteio dos anseios por participação e de modelagem do aparelho estatal para relacionar-se com a sociedade. Mesmo que combatida por representantes do Ministério Público durante os debates constituintes (LYRA, 2010), a Ouvidoria concorre para concretizar o ideário democrático pois, assim com uma ponte, constituiu-se como elo entre o cidadão comum e a administração pública.

Desde seu advento, a voz do cidadão, convertida em críticas, denúncias ou sugestões, se tornou insumo para as atividades de governo. No entanto, Lyra (2010, p. 24) acusa a não inserção do instituto na Constituição Federal como causa da ausência de referencial para as Ouvidorias públicas. Em seus termos:

Isto explica a marcante heterogeneidade dessa instituição no país, que não agrega elementos suficientes para definir um perfil único do ombudsman tupiniquim, assim como sua situação, na grande maioria dos casos, de subordinação aos dirigentes dos órgãos em que atua. E explica, também, a existência meramente informal de boa parte das atuais Ouvidorias, que não têm sequer status jurídico definido em lei ou nas normas internas dos órgãos em que atuam. Têm existência apenas fática.

As Ouvidorias públicas são certamente um instrumento da democracia social. Contudo, foram influenciadas por aspectos do paradigma liberal-modernizador (gerencial) e do paradigma democrático-popular (societal) ainda que um desses modelos se sobressaia na atividade prática. Na perspectiva de Lyra (2016, p. 117)

é possível contemplar, em uma mesma Ouvidoria, os dois tipos de racionalidade – conforme comprova a prática de muitas Ouvidorias no Brasil – superando-se, dialeticamente, a tensão entre as duas, desde que se defira, claramente, a uma delas,

papel hegemônico. Assim procedendo, a Ouvidoria pode funcionar, ao mesmo tempo, como ferramenta de gestão e instrumento da participação popular.

Para facilitar o entendimento dos conceitos, baseado em Lyra (2010), o Quadro 6 apresenta as características dos paradigmas quando confrontados ao papel da Ouvidoria.

Quadro 6 - Diferenças dos paradigmas

Liberal-modernizador	Democrático-popular
<ul style="list-style-type: none"> • Formação técnica do Ouvidor é suficiente; • Ênfase na eficácia gerencial e na melhoria do serviço público; • Pode ser exercido em caráter permanente; • Ausência de autonomia; • Cidadão-cliente; • Criação de cima para baixo; • Racionalidade instrumental; 	<ul style="list-style-type: none"> • Formação técnica do Ouvidor acrescida de cultura democrática; • Justiça e cidadania sem abandonar a eficácia e eficiência; • Exercício por mandato; • Autonomia e independência; • Cidadão sujeito de direitos; • Surge de mobilização social; • Racionalidade comunicacional/dialógica; • Participação popular.

Fonte: adaptado de Lyra (2010).

As Ouvidorias brasileiras deveriam conformar um sistema com características e perfis comuns, mas que acatasse a diversidade ou, nas palavras de LYRA (2014, p. 45), deveria existir “um padrão mínimo que sirva apenas como substrato básico para a estruturação das diferentes Ouvidorias existentes”.

Com dito anteriormente, a Ouvidoria está sujeita a apropriação dos paradigmas gerencial ou societal. Idealmente as Ouvidorias privadas são mais sensíveis a adotarem os preceitos do Gerencialismo tendo em vista que são montadas e pensadas para servir “aos interesses da reprodução do modo de produção” (LYRA, 2012, p. 22). Esse prisma orienta as Ouvidorias privadas e aborda o cidadão sob a ótica do mercado, ou seja, enquanto consumidor. Quanto a figura do Ouvidor Lyra (2014, p. 82) salienta que

também estão sujeitos às práticas derivadas da ideologia liberal que valoriza exponencialmente a qualidade da gestão, a resolutividade, a certificação do Ouvidor; métodos quantitativos de verificação de resultados e técnicas miraculosas de gestão (...) como se este não dependesse, sobretudo, da sua autonomia, competência política e imersão na práxis democrática e cidadã.

Não obstante, de acordo com Lyra (2012, p. 23), o convívio comum das modalidades de Ouvidoria resultou no enfraquecimento de suas características democráticas e “sua subsunção ao *ethos* e a lógica do mercado, que orienta a práxis da Ouvidoria privada”. É necessário ter claro que a eficiência e eficácia da Ouvidoria pública devem girar em torno de critérios de justiça e igualdade pois, de modo contrário, a Ouvidoria privada mede a qualidade de seu serviço/produto tendo como limite o conflito com a obtenção de lucro.

O paradigma gerencial induz a Ouvidoria privada a atuar como unidade determinada a auxiliar as áreas de marketing e relações públicas, sendo que “não há como confundir essas práticas, que se desenrolam sob as leis de mercado, e o império do lucro, com questões

referentes à construção da democracia” (LYRA, 2012, p. 24). Diferentemente desses traços mais próximos a postura de um profissional do marketing ou de relações públicas, a função de Ouvidor público deve ser exercida por alguém comprometido com os direitos humanos e os valores democráticos (LYRA, 2012).

Para retomar seu papel de valorizar a cidadania dentro de um regime democrático, as Ouvidorias públicas devem estabelecer-se “como instâncias de promoção e defesa de direitos, viabilizando a participação e o controle social, e assegurando o fim público da ação administrativa” (MENEZES, 2015, p. 16). Para esclarecer melhor as singularidades, Lyra (2011) distingue algumas características das Ouvidorias públicas e privadas (Quadro 7).

Quadro 7 - Traços distintivos da Ouvidoria pública e privada

Ouvidoria pública	<ul style="list-style-type: none"> • Sua legitimidade se estende a qualquer cidadão que nela queira preservar o interesse público (legalidade, justiça e direitos fundamentais); • Sujeito demandante é o cidadão associado à universalidade; • Vínculo com os direitos humanos; • Geneticamente defensora dos direitos da cidadania; • Tem como escopo a eficiência e eficácia do serviço público, mas sempre referidas a garantia de um tratamento justo e equânime do cidadão; • Instrumento privilegiado de aprofundamento da democracia (democracia participativa) porque promove a sociabilização da política e nova cultura de cidadania; • Mandato e autonomia.
Ouvidoria privada	<ul style="list-style-type: none"> • Os demandantes não são a universalidade dos cidadãos. Somente os consumidores com poder de compra; • Sujeito demandante é o consumidor associado ao mercado; • Prevalece a discricionariedade do dono da empresa cuja estrutura organizacional é baseada em sua autoridade; • Vínculo hierárquico.

Fonte: Adaptado de LYRA (2011, p. 176-178).

A sobreposição do gerencialismo como modelo de gestão de Ouvidorias públicas tem como objetivo abstrair seu caráter político e reduzir o alcance de sua atuação. Lyra (2012, p. 37) credita a este modelo a despolitização do organismo da Ouvidoria pública e a influência “para que ela não desenvolvesse uma ação crítico-propositiva em relação às políticas das instituições em que atuam”.

A concepção que despolitiza o papel da Ouvidoria pública, ou seja, iguala os conceitos de Ouvidoria pública e privada tem perdido espaço devido ao estímulo à criação de Ouvidorias públicas pelo governo federal, à expansão de Ouvidorias do sistema de justiça (Emenda Constitucional nº 45/2004) e à ampliação de conhecimentos e debates sobre Ouvidoria (LYRA, 2012, p. 38-39). A politização da Ouvidoria significa que ela deve funcionar como disseminadora da democracia participativa e dos direitos humanos para melhorar sua função crítico-propositiva e a eficiência do serviço público (LYRA, 2012).

2.4 A Ouvidoria, controle e participação social

A transição brasileira do regime burocrático-autoritário para o uma democracia representativa institucionalizada foi, de acordo com O'Donnell (1993, p. 124), a “mais protelada e provavelmente a mais negociada”. O processo de negociação das forças políticas, durante a transição do regime ditatorial, teve como resultado a instituição de uma nova relação entre o Estado e a sociedade concretizada mediante a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil e a forma de Estado Democrático de Direito.

O desenho institucional do poder público teve que ajustar-se ao caráter democrático da República nascente após a saída de um regime ditatorial para permitir à voz do povo adentrar às instancias estatais, no início da caminhada para mais uma experiência democrática. A Carta de 1988 propôs como objetivos fundamentais, para que o país superasse o subdesenvolvimento, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, desenvolvida e sem discriminação. Ou conforme Cardoso (2010, p. 08), “o processo de redemocratização do país culmina com a promulgação da Constituição de 1988, que impôs um novo paradigma democrático, repersonalizante (art. 1º, III), solidarista (art. 3º, I), promocional (art. 3º, IV) e participativo (art. 1º, II e V)”.

A cláusula democrática ficou explícita diretamente quando a norma mestra desenhou a nação sob a forma de Estado Democrático de Direito e afirmou o direito à participação no parágrafo único de seu primeiro artigo: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

A titularidade do poder foi conferida ao povo e seu exercício do poder passou a ser incumbência dos representantes eleitos e, alternativamente, mediante participação da sociedade por meio de referendo, plebiscito e iniciativa popular. Posteriormente, os limites da democracia representativa foram estendidos e possibilidades de *accountability* foram desenvolvidas, bem como a criação diversos mecanismos de participação social hábeis para avaliar o funcionamento dos serviços prestados e influenciar as decisões públicas.

Contudo, a despeito dos comandos constitucionais, Marilena Chauí (2005b) identificou como obstáculos à democracia social no Brasil a estrutura autoritária de nossa sociedade e as novas ideologias contemporâneas (ideologia da competência, a ideologia da sociedade do conhecimento e a ideologia pós-moderna). Segundo a autora, esse conjunto despolitizou e fragmentou as classes populares ao tempo em que encolheu o espaço público em detrimento do privado.

Estes obstáculos foram cristalizados sob a forma dos antigos paradigmas de gestão autoritários e centralizadores, descredenciados a partir da emergência das novas formas de

governança, calcadas na cooperação e participação da sociedade na elaboração das agendas de governo e na implantação das políticas públicas. A sociedade pluriclasse, contida em uma maior amplitude de demandas e direitos sociais, exigiu um modelo de governança estatal que inserisse a população dentro dos poderes constituídos.

A constatação do baixo rendimento da democracia liberal e representativa denotou a necessidade de ir além da tradicional forma de representação e participação. Na busca de melhorar a construção do método democrático, os meios alternativos de participação têm em comum a tentativa de aproximar o governo do cidadão. Na forma de instituições, estes meios alternativos, servem para mediar interesses, legitimar governos e aperfeiçoar nosso regime democrático na forma de espaços de participação social. Ou conforme Nassif (2009, p. 49)

A democracia que se concretiza perenemente acontece porque sua validade está na possibilidade de acordos extraídos do debate prático dos diversos membros sociais, pois a deliberação pública é capaz de provocar o efeito da legitimação. Esse é um conceito processual do sistema democrático em que a discussão argumentada deve prevalecer sobre as decisões individuais e voluntárias do poder.

A edificação desta nova estrutura governamental teve que utilizar a participação social como antídoto contra a discricionariedade e para combater o modo de gestão introspectivo. A gestão pública passou a operar com canais de comunicação permanentes para receber e perceber diferentes visões ou tendências da sociedade. Maia (2014, p. 83) ressalta não ser possível afirmar existir no Brasil uma Administração Pública democrática, contudo exemplifica a diversidade dos mecanismos legais de participação (audiências e consultas públicas, cooperação de entidades da sociedade civil, participação e cooperação dos usuários na prestação de serviços públicos, orçamento participativo, Ouvidorias gerais, gestão paritária de serviços e políticas públicas).

Os canais participativos existentes servem para complementar a chamada democracia representativa. A utilização destes recursos de democracia participativa, quando perseguida pelos governantes e reclamada pelos cidadãos, tem o poder de reforçar a governança pública e formatar um modelo de gestão mais responsivo.

O alargamento dos espaços concedidos pela administração pública pressupõe a existência de institutos de administração consensual (NASSIF, 2009). A Ouvidoria pública é um destes espaços pois, de acordo com Nassif (2009, p. 52), “possibilita o amadurecimento das relações entre o cidadão e o Estado, aprimora a democracia participativa e legitima as decisões uma vez que os envolvidos participam do processo decisório da administração, permitindo uma controlabilidade difusa realizada por uma sociedade civil atuante”. De acordo com Maia (2014, p. 77) a forma de administração pública consensual ou dialógica é fruto do

realinhamento do direito administrativo a um discurso efetivamente moderno e apto ao seu papel essencial, qual seja, o de compatibilizar a existência de prerrogativas públicas, imprescindíveis à atuação estatal, com uma série de direitos e garantias

fundamentais assegurados na Carta Política vigente, inserindo o ser humano na condição de aspecto nuclear na ordem jurídica.

A legitimidade da participação popular tornou necessária a alteração no perfil da administração pública para instituir e ampliar novos canais de comunicação de modo que a sociedade “deixe de lado o seu papel de cliente da prestação administrativa, para assumir o papel de ator de um direito legítimo, emergente da opinião e da formação de vontades discursivas de cidadãos, igualmente titulares de um Estado” (MAIA, 2014, p. 75).

O incentivo à criação de meios alternativos de participação pelos governos tem conteúdo pedagógico pois estimula o controle social. No caso das Ouvidorias “o subproduto desse controle – a participação cidadã na gestão pública – é tão ou mais importante que os objetivos formais consignados à Ouvidoria, pelo fato dessa participação trazer embutida um rico aprendizado pedagógico de caráter político” (LYRA, 2010, p. 48).

Lyra (2010, p. 41-47) elenca uma série de virtudes das Ouvidorias que concorrem para proteger e defender direitos dos cidadãos dentro de um regime democrático:

- Proteção dos direitos mediante a denúncia de sua violação;
- Indução de mudanças: a promoção de direitos pela ação crítico-propositiva;
- A reparação de danos: a defesa e a promoção dos direitos pela aplicação da norma e pela mediação;
- O acesso a administração: a defesa e a promoção dos direitos pela informação e pela transparência;
- A promoção da democracia: a defesa dos direitos pela disseminação de controle social e da práxis participativa.

O Estado Democrático de Direito impele que a jornada percorrida pelas ações governamentais para a concretização dos direitos do povo seja transparente, efetiva e aprofunde a participação popular. A gestão pública tem que buscar informação mediante a interação com a população para realizar o planejamento das ações que visem a resolver os problemas da sociedade. O enlace entre governantes e população possibilita o acompanhamento dos gastos públicos e pode facilitar o governante a montar um plano de governo condizente com os clamores do povo.

Nesse sentido, a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), instituídos pelo Decreto nº 8.243/2014, foram criados com o objetivo de “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014a). Em seu texto são definidos os conceitos de vários institutos participativos. A Ouvidoria é

considerada “instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública” (BRASIL, 2014a).

A proposta da PNPS segue a linha teórica dos conceitos de governança pública e gestão social. No entanto, sua intenção de aumentar as possibilidades de prestação de contas e participação da sociedade depende da “maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (AVRITZER, 2008, p. 47). Nesse desenho, as Ouvidorias públicas aparecem como institutos indissociáveis da noção de democracia participativa e figuram com papel destacado na valorização da cidadania no momento em que viabilizam o controle e a participação social (CAVALCANTE, 2014).

2.5 Ouvidoria e *accountability*

A Constituição Federal estabeleceu direitos e garantias fundamentais aos cidadãos e organizou a seara política e administrativa do Estado. O sistema de pesos e contrapesos foi utilizado como parâmetro para segregar funções e calcular o alcance das estruturas de controle. Este conjunto pode ser considerado como traço da governança pública e *accountability* necessários para o bom funcionamento do Estado (MALENA, 2004, p. 2).

A governança burocrática perdeu-se na sobrevalorização de regras em detrimento dos resultados. As regras previstas para verificar e cumprir a legalidade transformaram o funcionamento estatal em um organismo autorreferente. Os controles administrativos tornaram-se mecanismos de burocratização, sem preocupação com a avaliação.

Segundo SILVA (2010, p. 32) a administração pública burocrática “exclui o controle externo pela coletividade, razão de sua existência, não se sustenta na sociedade pós-industrial, na qual o sistema de governo é, predominantemente, democrático (...) e pressupõe que à coletividade cabe o protagonismo do funcionamento da gestão pública”.

No caso brasileiro, a proposta de reforma de Bresser Pereira (1998) pretendia livrar a atividade estatal do insulamento burocrático e melhorar a eficiência e a responsabilização (*accountability*). A Nova Gestão Pública tratou de colocar a preocupação com os resultados, com a governança, o controle dos resultados e a *accountability* (SANO, 2003). No entendimento de Bresser Pereira (1998, p. 49),

um objetivo intermediário fundamental em qualquer regime democrático é aumentar a responsabilização (*accountability*) dos governantes. Os políticos devem estar permanentemente prestando contas aos cidadãos. Quanto mais clara for

responsabilidade do político perante os cidadãos, e a cobrança destes em relação ao governante, mais democrático será o regime.

Como a origem do poder é o povo, todo ocupante de cargo público é representante de uma parcela de poder. A *accountability* é um valor democrático advindo da delegação de poder da soberania popular a todo agente público. Este deve prestar contas de seus atos por meio dos controles previstos na constituição da república (eleição, plebiscito e referendo), como também ao sistema de controle da administração, quais sejam, o controle externo, interno e social (SERRA et al., 2012).

O conceito de *accountability* informa que a postura dos administradores públicos e dos governantes eleitos deve mostrar que o exercício do poder concedido e de seus deveres é realizado conforme os valores da sociedade (BARROS, 2008). No mesmo sentido, Malena et al. (2004, p. 02) entende que *accountability* “*can be defined as the obligation of power-holders to account for or take responsibility for their actions*”.

A *accountability* depende do nível de consciência política dos cidadãos e de sua organização para postar-se diante do poder público e reclamar melhorias para a coletividade, como também depende da difusão de informações estatais para a população poder utilizá-las como fonte das ações de controle social (OLIVEIRA, 2001). Malena et al. (2004) nomeiam os fatores críticos de sucesso do que chamam de *accountability* social:

- Contexto político e cultura;
- Acesso à informação;
- O papel da mídia;
- A capacidade da sociedade civil;
- Capacidade do Estado;
- Sinergia Sociedade Civil-Estado; e
- Institucionalização.

O'Donnel (1998) considera a *accountability* um tema central para as democracias. Do mesmo modo, Campos (1990, p. 33) observa que “quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade”.

De maneira simples Serra et al. (2012, p. 136) definiram *accountability* como “valor de responsabilização decorrente da representação”. No mesmo texto, Serra et al. (2012, p. 137) desenvolvem raciocínio sobre o que tornará possível a existência de *accountability* e afirmam:

o que concretizará a *accountability* é, em primeiro plano, a arquitetura institucional do Estado e, sequente, o desenho institucional das diferentes agências de controle. A *accountability* é multidimensional, mas pode ser compreendida a partir de dois vetores básicos: o primeiro, vertical, estabelece a prestação de contas dos representados mediante o voto dos cidadãos nas urnas, em períodos regulares estabelecidos no tempo; o segundo, horizontal, busca traçar diferenciadas formas de

controle entre esses marcos eleitorais (temporais), a fim de conferir maior consistência na ação de controle e acompanhamento dos representantes.

A denominada *accountability* vertical (política ou democrática), depende da existência de mecanismo institucionais à disposição da sociedade para acompanhar as ações dos governantes e exigir dos agentes públicos a prestação de contas, controle exercido principalmente por meio de eleições livres e justas (O'Donnell, 1998).

A dimensão horizontal da *accountability* entende que o exercício do controle é responsabilidade dos entes estatais. Neste tipo de *accountability* os órgãos controlam-se reciprocamente com o intuito de fazer o Estado funcionar de maneira adequada. Nas palavras de Barros (2008, p. 37), a *accountability* horizontal

seria exercida por instâncias institucionais de controle e avaliação, isto é, de freios e contrapesos (*checks and balances*) mútuos entre os diferentes níveis de governo, e incluiria também outros tipos de controle exercidos por outros órgãos do Estado, tais como tribunais de contas, Ouvidorias, entre outros.

O Quadro 8, baseado no estudo de Fontana e Mezzaroba (2014, p. 211-212), exemplifica formas da relação Ouvidoria e *accountability*.

Quadro 8 - Exemplos de processos de *accountability*

<i>Accountability</i> democrática	É a participação da sociedade na gestão pública através das Ouvidorias, opinando, reclamando e sugerindo.
<i>Accountability</i> horizontal	Denúncia na Ouvidoria do Tribunal de Contas de um Estado por desvio de verbas. Constatada a irregularidade, será aplicada a sanção pela pessoa responsável dentro do Tribunal de contas, dentro da mesma esfera de poder.
<i>Accountability</i> vertical	Denúncia na Ouvidoria de um município em que um Vereador cometeu irregularidades. Na eleição seguinte, o Vereador se candidata novamente e o povo não o elege.

Fonte: adaptado de Fontana e Mezzaroba (2014, p. 211-212).

O conceito de *accountability* social de Malena et al. (2004) e democrática de Fontana e Mezzaroba (2014) tem em comum a dependência da capacidade do povo e a existência de instrumentos capazes de efetivar os princípios democráticos, ou seja, a *accountability* democrática tem como forças o Estado e a sociedade. Fontana e Mezzaroba (2014, p. 211) ainda destacam que a *accountability* democrática tem respaldo no parágrafo único do artigo 70 e no segundo parágrafo do artigo 74 da Constituição Federal (Quadro 9).

Quadro 9 - Amparo legal da *accountability*

Dispositivo legal	Redação
Parágrafo Único, art. 70	Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.
§ 2º, art. 74	Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Fonte: Brasil (1988).

O sucesso da *accountability* democrática está vinculado a regras protetoras de direitos dos indivíduos e da coletividade, bem como limitadoras do poder dos governantes. Abrucio e Loureiro (2005) dividem essas regras em três níveis (Quadro 10).

Quadro 10 - Graus de importância das regras estatais

Nível	Exemplo
1º Nível	Cláusulas pétreas garantem a existência da sociedade e do jogo democrático.
2º Nível	Princípio de seleção burocrática pelo mérito e a definição do poder discricionário da administração pública e seus limites. Ainda neste patamar, é preciso colocar os instrumentos que garantem a viabilidade orçamentária para existência e funcionamento do aparato estatal.
3º nível	Legislação que define percentuais de recursos ou metas para as políticas públicas, além dos meios que operacionalizam a preservação de direitos.

Fonte: Adaptado de Abrucio e Loureiro (2005).

Britto (2014, p. 55) destaca que “a *accountability* é considerada aspecto central da boa governança, porque esta requer claras definições de responsabilidade e compreensão do relacionamento entre os gestores dos recursos e a sociedade”. Para tanto a arquitetura do Estado deve estar moldada para concretizar a *accountability* e conter agências de controle em sua estrutura organizacional.

O modo de arquitetar o arranjo institucional pode influenciar positivamente ou negativamente a *accountability*. Especificamente, para serem úteis como instrumento de *accountability*, as Ouvidorias devem possuir autonomia e independência para exercer suas atribuições pois somente assim essas instituições políticas podem contribuir para fortalecer a *accountability* e cumprir seus desígnios dentro do regime democrático (CARDOSO et al., 2016).

O relacionamento entre as instituições públicas e a sociedade civil deve ser ampliado mediante a assunção de novas formas de *accountability* “com o objetivo de estabelecer e de reforçar a confiança pública, não só no desempenho institucional, mas principalmente, visando restabelecer a confiança no serviço público e nos seus servidores, pois só assim pode-se vislumbrar uma sociedade mais democrática” (PEREIRA, 2014, p. 07). As Ouvidorias podem operar para restaurar essa confiança pois, para Cardoso (2010, p. 09) podem desempenhar o papel “de servir de meio de participação direta, permitindo o controle social da *res pública*; e o de auxiliar a renovação da sociedade civil, a partir da reconstrução da confiança e do respeito, o que depende da autonomia e da eficiência das Ouvidorias públicas”.

A Ouvidoria passa então a ser entendida como um elemento para salvaguardar a sociedade civil e a democracia dos desmandos dos agentes públicos. Sua integração com as instituições é um aporte vigoroso na satisfação da participação popular na gestão pública e fator de aprimoramento da *accountability* (FONTANA e MEZZARROBA, 2014). O ingresso da Ouvidoria dentro das instituições cumpre o papel de vigiar o cumprimento dos princípios constitucionais de modo que a atuação dos representantes absorva os valores democráticos

num movimento de aprendizagem política e amadurecimento da sociedade e de preocupação com a *accountability* do serviço público (CAMPOS, 1990).

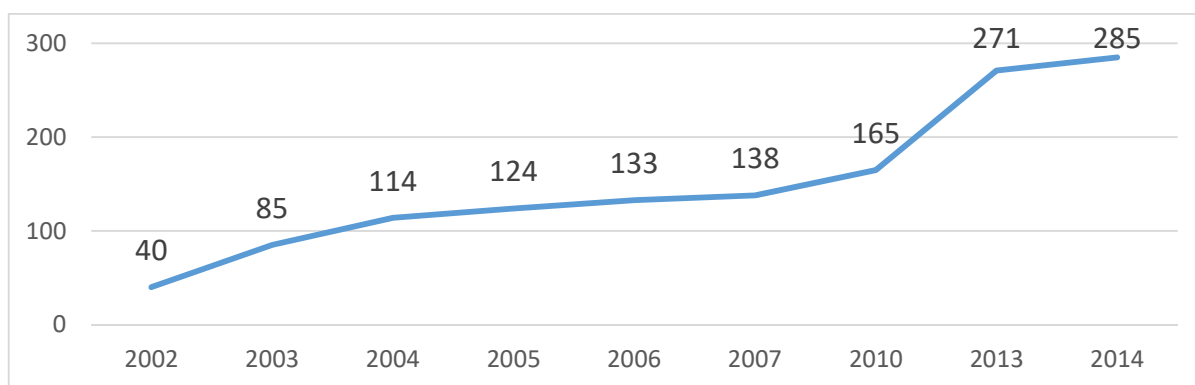
2.6 Governança Pública e Ouvidoria

A forma de gerir orientada a aproximar os cidadãos do governo é entendida como uma boa prática de governança pública. Os conceitos de governança pública e cidadania se entrelaçam quando os princípios daquela incluem a sociedade civil enquanto ator. Com este foco, a carta constitucional em vigor, após os movimentos de reforma, definiu era preciso disciplinar as formas de participação do cidadão na gestão mediante reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral (§ 3º, art. 37, Constituição Federal).

As Ouvidorias públicas foram criadas para conferir eficácia a este comando e assegurar aos cidadãos o direito de participar na administração pública direta e indireta (BRASIL, 2014b). Além disso, por se tratarem de um mecanismo condutor da sociedade civil para dentro do aparato de governo através do tratamento de manifestações, podem extrair de cada caso um insumo para o aprimoramento dos serviços e processos institucionais.

A inserção do instituto de Ouvidoria em nossa sociedade pode ser constatada pela existência de organizações compostas para discutir e promover o tema. Podem ser citadas a Associação Brasileira de Ouvidores (ABO), a Associação Nacional de Ouvidores Públicos (ANOP) e o Fórum Nacional de Ouvidores Universitários. No Governo Federal, atualmente, existe a Ouvidoria Geral da União (OGU), vinculada a extinta Controladoria Geral da União (CGU) e responsável principalmente por realizar a coordenação técnica e propor normativos para as Ouvidorias no Poder Executivo (BRASIL, 2013a). O Gráfico 1 demonstra em números o crescimento na quantidade de Ouvidorias federais num período de 12 anos.

Gráfico 1 - Ouvidorias do Poder Executivo Federal (2002-2014)



Fonte: IPEA (2016, p. 08).

As Ouvidorias públicas ganharam importância também por conta dos compromissos assumidos pelo Governo Federal em torno da Parceria para o Governo Aberto ou OGP (*Open Government Partnership*). A iniciativa internacional foi criada para difundir os princípios da transparência, *accountability*, participação cidadã dentro das práticas de governo. Suas dimensões e métricas fundamentais são:

- Transparência fiscal;
- Acesso à informação;
- Divulgação de informações sobre funcionários públicos eleitos;
- Mobilização cidadã.

Assim como a OGP, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) procurar indicar iniciativas para fortalecer as democracias e fortalecer a governança. As diretrizes sobre governança corporativa apontadas pela OCDE (2004) incluem as relações com as partes interessadas (*stakeholders*) como elemento importante do modelo. Nessas relações cabem a distribuição de direitos e responsabilidades para as partes interessadas e a disposição de um setor ou membro independente dentro do órgão para ser acessado pelas partes interessadas. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2009) identifica a Ouvidoria como esse braço autônomo e como uma boa prática de governança corporativa.

O Tribunal de Contas da União (TCU) já tem utilizado o conceito de governança pública nas auditorias de avaliação dos gestores e dos serviços públicos. O tribunal trabalha a governança pública como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2014e, p. 5-6). O Programa Gespública (2009) entende a governança pública como

o sistema que assegura às partes interessadas pertinentes, o governo estratégico das organizações públicas e o efetivo monitoramento da alta administração (...). A Governança Pública assegura as partes interessadas: equidade; transparência e responsabilidade pelos resultados; com obediência aos princípios constitucionais e às políticas de consequência.

Para o TCU, a governança pública orientada a atender aos interesses da sociedade depende de uma série de condições: garantia de comportamento ético, íntegro e responsável, comprometido e transparente da liderança; controle da corrupção; implementação de um código de conduta e de valores éticos; observância e garantia de aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantia da transparência e efetividade das comunicações; balanceamento do interesse e envolvimento dos *stakeholders* (BRASIL, 2014e, p. 13).

O aparato de governança é abordado pelo TCU com as seguintes perspectivas de observação: sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; atividades intraorganizacionais. Essas perspectivas interagem satisfazendo uma relação de interdependência e complementaridade. O Quadro 11 as destaca e define:

Quadro 11 - Perspectivas de observação do TCU

Sociedade e Estado	define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado.
Entes Federativos	se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada.
Órgãos e entidades	garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel.
Atividade intraorganizacionais	reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades.

Fonte: Adaptado de BRASIL (2014e, p. 26).

A ABO, em seu Manual de Boas Práticas Ouvidorias do Brasil, retrata a Ouvidoria como “a instituição que representa os legítimos interesses dos cidadãos no ambiente em que atua, na busca de soluções definitivas” (2015, p. 11). Essa projeção das Ouvidorias dentro das organizações públicas e a natureza distinta de suas atividades devem ser entendidas como forma de instituir mecanismos de governança. Os riscos a imagem do órgão, financeiros, operacionais e de mácula à legislação podem ser minimizados através das manifestações da Ouvidoria.

O suporte dado pela Ouvidoria, na forma de instância interna, pode tornar-se um eficiente mecanismo de governança para combater a corrupção. Necessário, porém, ressaltar que a Ouvidoria limita-se somente a utilizar meios de persuasão e sugestão, diferenciando-se das auditorias internas e corregedorias, competentes para apurar denúncias e faltas.

O relacionamento da Ouvidoria com as partes interessadas, composto da governança pública, é importante também para detectar se a política pública atendeu as expectativas populares e satisfaz os objetivos programados na fase de planejamento. Este é precipuamente o objetivo da governança pública, qual seja, servir de meio para que o Estado certifique que as políticas públicas, criadas em função das demandas sociais, estão sendo efetivamente implementadas (BRASIL, 2014e).

Para Scolforo (2013, p. 14) a “governança pública está associada à dimensão sociopolítica do Estado e às políticas de desenvolvimento sociais que se fundamentam em elementos estruturais de gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público”. Em sentido similar Bresser Pereira (2001, p. 12) entende a “governança é um processo dinâmico através do qual se dá o desenvolvimento político, através do qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública”.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) se define como a principal referência do Brasil para o desenvolvimento das melhores práticas de Governança Corporativa. O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (2009) elaborado pelo IBGC propõe como princípios básicos de governança para o sucesso das organizações a transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. O IBCG recomenda que as organizações possuam um canal de denúncias ou uma Ouvidoria, com vínculo direto com a cúpula dirigente, para ser um dos componentes do sistema de governança corporativa. Conforme dispõe seu código (IBCG, 2009, p. 47):

É importante que existam meios próprios — tais como um canal de denúncias formal ou Ouvidoria — para acolher opiniões, críticas, reclamações e denúncias das partes interessadas, garantindo sempre a confidencialidade de seus usuários e promovendo as apurações e providências necessárias. Tais canais devem ser direcionados ao Conselho de Administração. Seu propósito é conferir maior transparência ao relacionamento da organização com as partes interessadas.

Nunes et al. (2012), interpretando as recomendações da *International Federation of Accountants* (IFAC) sobre a ascendência da governança dentro o setor público, consideraram as dimensões padrões de comportamento, processos e estruturas organizacionais e, controle e relatórios externos para o estudo sobre práticas de governança (Quadro 12).

Quadro 12 - Características das dimensões de governança

Dimensões	Características ou requisitos
Padrões de comportamento	Os executivos chefes dos órgãos ou entidades da Administração Pública devem exercer liderança e estabelecer e perseguir altos padrões de comportamento, cujas recomendações se referem a liderança e códigos de conduta, estes refletindo os princípios básicos da boa governança (<i>openess, integrity e accountability</i>) e mais: probidade e decoro; objetividade, integridade e honestidade e relações.
Processos e estruturas organizacionais	Devem ser levadas em conta orientações sobre: <ul style="list-style-type: none"> • os papéis e responsabilidades em nível político e operacional, respectivamente associados aos gestores principais e gestores intermediários; • as responsabilidades por processos, por recursos públicos e por desempenho do Executivo-Chefe de um órgão público; • a formalidade e publicidade das relações entre o Executivo-Chefe de um órgão público e sua equipe; e • as comunicações com os stakeholders.
Controles e relatórios externos	A orientação sobre: <ul style="list-style-type: none"> • gestão de riscos, auditoria interna, comitês de auditoria, controle interno e orçamento, gestão financeira e formação de pessoal, bem como sobre • relatórios anuais, adequada utilização de padrões contábeis, medidas de desempenho e auditoria externa, são geralmente tão relevantes no ambiente do governo central como o são nas agências de governo.

Fonte: Nunes et al. (2012).

Conforme os conceitos apresentados, a governança pública trata da forma de relacionamento entre o patrimônio público e a gestão. Ou seja, dos meios de medir e acompanhar a gestão para diminuir a probabilidade de que os agentes públicos ajam em desconformidade com o interesse da sociedade. A governança é útil para encurtar a distância entre o Estado e a sociedade. Em trabalho sobre Ouvidorias bancárias, Alves e Machado Filho

(2014) estabeleceram uma correlação entre a atuação e a função destas com os princípios de governança do IBGC. O Quadro 13 sintetiza o resultado do trabalho.

Quadro 13 - Os princípios de governança corporativa e a atuação das Ouvidorias.

Princípio	Descrição do Princípio	Atuação das Ouvidorias
Transparência	Mais do que a obrigação de informar, é o desejo de disponibilizar a partes interessadas informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições e regulamentos.	A atuação das Ouvidorias, disponibilizando informações de interesse dos clientes e dos usuários de produtos e serviços, associa-se à transparência de informações da instituição bancária a partes interessadas.
Equidade	Caracteriza-se pelo tratamento justo de todos os sócios e demais partes interessadas (<i>stakeholders</i>). Atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto, são totalmente inaceitáveis.	A atuação das Ouvidorias, buscando tratar as demandas sem distinção entre clientes e não clientes, associa-se ao tratamento equânime de partes interessadas que se relacionam com a instituição bancária.
Prestação de Contas	Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.	A atuação das Ouvidorias, prestando esclarecimentos e dando respostas conclusivas num prazo limite para demandas de clientes e usuários de produtos e serviços, associa-se à prestação de contas dos atos da instituição bancária a partes interessadas.
Responsabilidade Corporativa	Os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações, visando à sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.	A atuação das Ouvidorias, propondo aperfeiçoamento de procedimentos e rotinas com base na análise das reclamações recebidas, associa-se a uma atitude responsável da instituição bancária que possibilita incorporar interesses dos clientes e dos usuários de produtos e serviços na definição de seus negócios e operações, buscando a perenidade dessa instituição.

Fonte: Alves e Machado Filho (2014, p. 55).

O Referencial Básico de Governança do TCU apresenta uma estrutura dividida em instâncias de governança e de apoio, internas e externas. O conceito das instâncias, seus exemplos e a divisão de atribuições são apresentados em seguida. A representação gráfica do sistema de governança pública está contida no Anexo A.

- As instâncias externas de governança são responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação, desempenhando importante papel para promoção da governança das organizações públicas. São autônomas e independentes, não estando vinculadas apenas a uma organização. Exemplos típicos dessas estruturas são o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União.
- As instâncias externas de apoio à governança são responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente e, nos casos em que disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança. Exemplos típicos dessas estruturas as auditorias independentes e o controle social organizado.
- As instâncias internas de governança são responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. São, também, responsáveis por

garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre principal e agente. Exemplos típicos dessas estruturas são os conselhos de administração ou equivalentes e, na falta desses, a alta administração.

- As instâncias internas de apoio à governança realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas que avaliam e monitoram riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração. Exemplos típicos dessas estruturas são a Ouvidoria, a auditoria interna, o conselho fiscal, as comissões e os comitês.

O Referencial do TCU localiza a Ouvidoria nas instâncias internas de controle e traz ainda definições e análises acerca do relacionamento entre as funções de governança e gestão, resumidas no Quadro 14.

Quadro 14 - Funções de governança e gestão

Funções da governança	Funções da gestão
<ul style="list-style-type: none"> • Definir o direcionamento estratégico; • Supervisionar a gestão; • Envolver as partes interessadas; • Gerenciar riscos estratégicos; • Gerenciar conflitos internos; • Auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; • Promover a <i>accountability</i> (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar programas; • Garantir a conformidade com as regulamentações; • Revisar e reportar o progresso de ações; • Garantir a eficiência administrativa; • Manter a comunicação com as partes interessadas; • Avaliar o desempenho e aprender.

Fonte: Adaptado de BRASIL (2014e).

Em síntese, as funções de governança envolvem basicamente a avaliação, direcionamento e monitoramento das ações do órgão para certificar o alcance dos objetivos de forma transparente, econômica e efetiva. De modo complementar, a gestão mobiliza os processos organizacionais e os recursos conforme o ciclo de planejamento, execução, controle e ação (PDCA). A Figura 1 ilustra a conexão entre as funções de governança e gestão.

Figura 1 - Relação entre governança e gestão



Fonte: BRASIL (2014e, p. 32).

O envolvimento das partes interessadas (stakeholders) melhora a qualidade do processo decisório e a efetividade da atuação da gestão no sentido de respeitar e atender as necessidades dos cidadãos. Com essa premissa, foi lançado recentemente pelo Governo Federal o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (Portaria Interministerial nº 102/2016). O instrumento de governança foi constituído com o objetivo de aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo para que alcancem melhores resultados; e aprimorar a alocação de recursos e melhorar a qualidade do gasto público.

O comitê é composto por representantes da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e da CGU, além do Ministério do Planejamento. Ratificando o instituto de Ouvidoria como instância de governança, a portaria insere a Ouvidoria Geral da União com a responsabilidade de apoiar o comitê, junto com outros órgãos. A visão do TCU e do Poder Executivo são congruentes no sentido de enquadrar a Ouvidoria como instância de governança. Sobre isto Riche (2010, p. 181) afirma:

Como recurso de governança, apoiado nos princípios da ética e da transparência, a Ouvidoria serve não somente para proteger o cidadão e esclarecê-lo sobre direitos e deveres, mas também para o surgimento de uma demanda social: cidadãos passam a ser mais exigentes relativamente à qualidade dos serviços prestados, tendo como contrapartida a oportunidade de melhoria e aperfeiçoamento desses serviços.

A governança pública ou a Gestão societal aparecem então como um modelo de gestão orientado a prestação de contas e participação da sociedade na gestão, no qual os órgãos cumprem seu papel institucional e buscam a correspondência entre as demandas sociais e as políticas públicas (SECCHI, 2009; PAES DE PAULA, 2005a). A boa governança engloba no mesmo espaço a sociedade civil e o Estado para, sob a égide da participação, da responsabilização e da transparência, pressupostos do Estado Democrático de Direito, atuarem em busca de uma gestão eficaz, eficiente e com a legitimidade propiciada pela democracia.

2.7 Acesso a informação, transparência pública e Ouvidoria

A participação da população depende do efetivo acesso à informação. Os órgãos públicos devem, com base no princípio constitucional da publicidade, tornar transparente e acessível a qualquer cidadão a informação pública. O direito de acesso à informação está elencado no art. 5º da Constituição Federal e foi regulamentado pela Lei de acesso a informação (Lei nº 12.527/2011). Na visão de Zielinski (2015, p. 82),

ao instrumentalizar o exercício do direito de acesso à informação, a lei acaba por redundar na promoção da transparência pública e no fomento do controle social (participação do cidadão na Administração Pública). A ideia de ampliação do espaço democrático seria, então, internalizada (ou, ao menos, deveria ser) pelos órgãos e

entidades públicas, com vistas a reorientar a atividade administrativa segundo os anseios da sociedade – traduz, portanto, a noção de eficiência administrativa de uma Administração Pública voltada para o cidadão, centrada em resultados e não circunscrita a procedimentos internos.

Na Lei de Acesso à Informação (LAI) são estabelecidos alguns critérios de transparência ativa e passiva a serem adotados pelos órgãos da administração pública para garantir aos cidadãos o direito de acesso à informação. Para a transparência ativa, além de outros meios, os órgãos devem utilizar obrigatoriamente seus espaços na internet. Informações como a estrutura organizacional, as competências, endereços, telefones e horários de atendimento devem ser divulgadas. Para Zielinsk (2015, p. 114):

Na medida em que a lei visa assegurar a eficácia do direito fundamental de acesso à informação, pode atuar, na prática, como um fator de redução da assimetria informacional existente entre cidadão e Administração Pública (agentes públicos), permitindo o fortalecimento do controle social e a consequente ampliação do espaço democrático.

Desde que a sociedade e os governos garantam sua efetividade, a LAI pode ser considerada um instrumento de governança pois na medida em que atribui competências e responsabilidades, permite ao cidadão acompanhar as atividades governamentais e atende ao princípio da publicidade e transparência pública (Baesso, 2013).

Além das diretrizes para fomentar o desenvolvimento da cultura de transparência e desenvolvimento do controle social da administração pública, no tocante a sua efetividade, a LAI define em seu art. 40 a necessidade de designação de uma autoridade com as seguintes atribuições:

- Assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação;
- Monitorar a implementação da Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;
- Recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao seu correto cumprimento;
- Orientar as respectivas unidades no que se refere ao seu cumprimento e seus regulamentos.

Os resultados do Relatório de Pesquisa Coleta OGU (2014, p. 56) apontam que a responsabilidade pelo monitoramento da implantação da LAI foi atribuída a 55% dos Ouvidores federais e 64% das Ouvidorias federais estão encarregadas de operar o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). É provável que ao se apropriar das demandas advindas da LAI as Ouvidorias se fortaleçam e se legitimem (MENEZES, 2015). Nesse sentido Comparato (2016, p. 49) afirma:

À medida que as Ouvidorias públicas são criadas e o direito ao acesso à informação é implementado, as informações chegam aos cidadãos e passam a fluir nos dois sentidos, que são necessários para a realização da democracia. A informação deve fluir de cima para baixo para que os governados possam conhecer, avaliar, supervisionar as ações dos funcionários e dos governantes; e de baixo para cima, na forma do controle social exercido pelos cidadãos sobre o governo.

A Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro (CGU, 2011) destacou alguns

desafios culturais, organizacionais e operacionais para a superação da cultura do segredo na administração pública. No entanto, a sobreposição de um paradigma de abertura e transparência ganha força com a aliança entre a LAI e as Ouvidorias públicas. Este movimento dá curso à conscientização sobre a importância da publicidade e “como decorrência da instalação da transparência, vivencia-se uma cultura do acesso, onde se preza pela realização do controle social” (WARMLING et al., 2014, p. 67).

A cultura do acesso tem a Carta de Serviços ao Cidadão, instituída pelo Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, como consorte no objetivo de incluir o cidadão. A carta integra o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) e deve ser concebida para informar o cidadão sobre:

- Os serviços prestados pelo órgão ou entidade;
- As formas de acesso a esses serviços;
- Os compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

A transparência pública e o controle social têm ainda como ferramentas o conceito de Governo Eletrônico (e-GOV). A tecnologia de informação criou uma estrutura de comunicação que abre caminhos e possibilita a participação popular, como também presta-se a efetivação de serviços públicos. No entendimento de Fontana e Mezzaroba (2014, p. 202):

Também se pode dizer que o Governo Eletrônico é uma forma puramente instrumental de administração das funções do Estado (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário) e de realização dos fins estabelecidos ao Estado Democrático de Direito que utiliza as novas tecnologias da informação e comunicação como instrumento de interação com os cidadãos e de prestação dos serviços públicos.

O Programa de Governo Eletrônico Brasileiro, mediante o uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), tem como objetivo “democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais” (BRASIL, 2016). Para o programa, a promoção da cidadania dá-se como consequência da superação da visão neoliberal do cidadão-usuário. Na definição do programa:

O deslocamento não é somente semântico. Significa que o governo eletrônico tem como referência os direitos coletivos e uma visão de cidadania que não se restringe à somatória dos direitos dos indivíduos. Assim, forçosamente incorpora a promoção da participação e do controle social e a indissociabilidade entre a prestação de serviços e sua afirmação como direito dos indivíduos e da sociedade (BRASIL, 2016).

A Política de Governança Digital, instituída por meio do Decreto nº 8.638/2016, tem como finalidade beneficiar a sociedade e estimular sua participação por meio das funcionalidades que a tecnologia da informação pode prover para a prestação de serviços públicos e para o debate sobre políticas públicas. A transparência, participação e o controle

social são alguns de seus princípios e a disponibilidade do serviço público em meio digital na forma de autosserviço é uma prioridade.

O governo eletrônico influencia a eficiência, a transparência e o controle quando transforma o aparato burocrático, simplifica a execução de atividades humanas, operacionaliza serviços. Sobre os avanços propiciados pelo governo eletrônico Vasconcellos e Fontana (2013, p. 09) destacam:

- Simplificação dos procedimentos e integração das informações com consequente aperfeiçoamento dos modelos de gestão pública (diminuição da burocracia);
- Integração dos órgãos do governo em todos os seus âmbitos, municipal, estadual e federal;
- Transparência e otimização das ações do governo e dos recursos disponíveis, através da prestação eletrônica de informações, serviços e das contas públicas;
- Desenvolvimento do profissional do serviço público;
- Avanço da cidadania e da democracia com a promoção do ensino, alfabetização e educação digital.

As TIC's estão sendo aplicadas em várias áreas e especialmente na administração pública com o intuito de melhorar os serviços prestados e permitir o exercício da cidadania enquanto meio para concretização da participação e do controle social sobre as atividades estatais (WARMLING et al., 2014). As Ouvidorias, com o auxílio das TIC, podem dar maior visibilidade e transparência a sua atuação, facilitar o acesso dos cidadãos para então servir como “pontes comunicativas que têm o dever de viabilizar o diálogo e restaurar os vínculos sociais” (FONTANA; MEZZARROBA, 2014, p. 205).

A Política Nacional de Participação Social (PNPS) tem dentre seus objetivos a utilização das TIC's na criação de ambientes virtuais para promoção do diálogo entre administração pública federal e sociedade civil. Nesse sentido, a adesão ao Programa de Fortalecimento das Ouvidorias, instituído pela extinta Controladoria-Geral da União, permite ao órgão parceiro utilizar o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV). Este canal de atendimento permite o encaminhamento de manifestações a diversos órgãos e está disponível ininterruptamente. Outra ferramenta de TIC é o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), apto para o envio de pedidos de acesso à informação fundamentados pela LAI.

Segundo Comparato (2016) existe uma associação entre os mecanismos de transparência com o combate à corrupção e o aprofundamento da democracia. A Ouvidoria se destaca nesta associação quando viabiliza a *accountability* e contribui na implementação da LAI (MENEZES, 2015; CARDOSO; CORRALO, 2012). O raciocínio de Comparato (2016) é ratificado pelo

conteúdo das Orientações para a implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas (BRASIL, 2012, p. 01) quando afirma que as

Ouvidorias públicas e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) são exemplos de instrumentos institucionais e jurídicos que, ao lado dos outros canais de participação e controle social existentes, buscam operacionalizar o princípio da democracia participativa consagrado na Constituição.

A utilização dos instrumentos de governo eletrônico pelos Ouvidores (SIC, e-OUV), da Carta de Serviço ao Cidadão, além de outros, concorre para que a Ouvidoria esteja preparada para garantir o direito à informação, fomentar a transparência pública e ser agente ativo no saneamento da administração pública, auxiliando a fiscalização popular.

2.8 Modelo ideal de Ouvidoria

No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 8.243/2014 e a Instrução Normativa da Ouvidoria Geral da União nº 01/2014 definem as Ouvidorias públicas federais como “instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública” (BRASIL, 2014b). Apesar da definição contida em normativos, as Ouvidorias públicas carecem de um esqueleto para dar forma e concretude a sua operação e fazê-la funcionar como mecanismo de *accountability*.

Dentre as propriedades do esqueleto das Ouvidorias públicas, a principal é sua autonomia perante o órgão fiscalizado. A autonomia para denunciar a própria instituição quando esta desrespeitar a legislação não encontra paralelo na esfera privada em virtude da relação hierárquica existente entre empresário e empregado. Outrossim, “a efetividade da ação das Ouvidorias públicas na perspectiva da gestão social, no entanto, requer que seus titulares exerçam seu *mínus* com autonomia” (MENEZES, 2015, p. 16).

Menezes (2015) distingue a autonomia a partir de aspectos políticos e técnicos. A autonomia política é fortemente influenciada pelo mecanismo de escolha do Ouvidor e pelo instituto do mandato, útil para afastar a hipótese de exoneração *ad nutum*. Na mesma linha LYRA (2010, p. 41) afirma que a plenitude e independência da Ouvidoria é possível “quando o seu titular detém mandato certo, escolhido (...) pelo colegiado máximo da instituição”.

A existência de mandatos pode fazer com que o profissional tenha confiança e comprometimento para realizar suas atividades. Não é recomendável improvisar em um setor cuja atuação tem dimensão política (consolidar valores democráticos), social (instrumento de cidadania ativa) e de gestão. Para se considerar a Ouvidoria um braço da cidadania, o

elemento básico é que um mandato seja conferido ao titular do cargo e normas elenquem as ocasiões de destituição do cargo.

No que tange a autonomia política e as possibilidades de destituição do cargo de Ouvidor, Cardoso et al. (2016, p. 91) adverte tratar-se de “um recurso extremo, preferencialmente revestido de caráter democrático e sendo necessário que assegure o contraditório e a ampla defesa, com o objetivo precípua de resguardar a organização nos casos de desvirtuação do exercício do mandato, pelo Ouvidor”.

O estudo de Cardoso et al. (2016) sobre os modelos de Ouvidoria pública existentes no Brasil encontrou nos regimentos de Ouvidorias das universidades federais aproximações sobre o que denominam *recall* de mandato. Os exemplos são retirados das Universidades Federais do Mato Grosso, Lavras e Goiás, conforme disposto no Quadro 15.

Quadro 15 - Destituição do Ouvidor

Motivos	<ul style="list-style-type: none"> • Perda do vínculo funcional com a instituição ou alteração do regime de trabalho; • Prática de atos que extrapolem a sua competência; • Conduta ética incompatível com a dignidade da função; e • Outras práticas e condutas que justifiquem tal destituição.
Iniciativa	<ul style="list-style-type: none"> • Por iniciativa do reitor, de membro daquele conselho ou de qualquer integrante da comunidade universitária, através de proposta devidamente fundamentada.
Quórum	<ul style="list-style-type: none"> • Deliberação de dois terços dos membros do Conselho Universitário; • Aprovação dependerá de três quintos dos votos dos membros do Conselho Superior.

Fonte: Adaptado de Cardoso et al. (2016, p. 92).

No âmbito da autonomia técnica, o principal atributo é o exercício da magistratura da persuasão, de natureza não-coercitiva. Para tanto, os atos normativos das Ouvidorias devem conter elementos que legitimem e empoderem sua ação, ou seja, organizem suas competências para condicioná-la a influenciar o processo de decisão. Alguns elementos para a autonomia técnica das Ouvidorias públicas são descritos por Menezes (2015):

- Características pessoais do Ouvidor;
- Clareza absoluta quanto ao dever que servidores, empregados e demais colaboradores têm em relação ao atendimento às demandas da Ouvidoria;
- Acesso prioritário e irrestrito a pessoas e a informações na organização;
- A garantia de sigilo (reserva de identidade).

Para assumir uma atitude dialógica a Ouvidoria necessita da autonomia de seu titular e de mais envolvimento da sociedade na sua gestão. Para tanto, a Ouvidoria deve ser alçada ao status estratégico de modo que o resultado de suas atividades eleve a importância da participação social dentro da organização e restabeleça o uso público da razão. Cardoso et al. (2016, p. 87) considera a autonomia das Ouvidorias públicas “um requisito indispensável ao uso público da razão”. Ao

tratar da questão da autonomia das Ouvidorias públicas, Lyra (2010) observa alguns requisitos, elementos característicos e consequências de sua atuação, destacados no Quadro 16:

Quadro 16 - Formatação de uma Ouvidoria

Requisitos para a autonomia do Ouvidor	<ul style="list-style-type: none"> • Requisito político: relação de poder entre o titular e o órgão fiscalizado; • Ato normativo para reger a Ouvidoria (prazos, sujeitar o faltoso a processo administrativo); • Sigilo assegurado aos usuários do órgão; • Acesso às informações que necessitem para fornecidas em caráter prioritário e regime de urgência; • Informar através de relatórios as análises da Ouvidoria e publicá-las; • Autonomia financeira e administrativa; • Poder de investigar.
Elementos para caracterização do instituto da Ouvidoria	<ul style="list-style-type: none"> • Unipessoalidade; • Magistratura da persuasão; • Desvinculação do poder institucional; • Desvinculação político-partidária; • Mandato e atribuições específicas.
A Ouvidoria como instrumento de proteção e defesa de direitos	<ul style="list-style-type: none"> • A proteção dos direitos mediante a denúncia de sua violação; • A indução de mudanças: a promoção de direitos pela ação crítico-propositiva; • A reparação do dano: a defesa e a promoção dos direitos pela aplicação da norma e pela mediação; • O acesso à administração: a defesa e a promoção dos direitos pela informação e pela transparência; • A promoção da democracia: a defesa dos direitos pela disseminação do controle social e da práxis participativa.

Fonte: Adaptado de LYRA (2010).

Esses requisitos tem a capacidade de impor restrições a discricionariedade intrínseca à ação administrativa e de fazer surgir uma Ouvidoria plena e independente para cumprir seu papel político. O controle popular das decisões administrativas contribui para que os princípios constitucionais da administração norteiem a prestação de serviço público e ao mesmo tempo enfraquece o corporativismo (LYRA, 2010). Como consequência do controle e da participação social “a Ouvidoria transmuda a ação do particular que, acionando-a, investe-se, de certa forma, do *mínus* público, ao revestir sua demanda, originariamente fundada numa lesão provada, com o manto da indumentária pública” (LYRA, 2010, p. 48).

Menezes (2015) entende que o grau de institucionalização, fonte de autonomia da Ouvidoria, depende da disponibilidade de regulação de suas finalidades e competências. A contribuição da pesquisa de Menezes (2015, p. 16) para o debate são as particularidades detectadas sobre as Ouvidorias públicas brasileiras. São elas:

- Integram a administração, vinculadas que são aos respectivos órgãos ou entidades;
- Atuam na mediação das relações entre sociedade e Estado;
- Oferecem subsídios ao aperfeiçoamento da administração pública;
- Não possuem poder de coerção e, dessa forma, sua ação se concretiza por meio da magistratura de persuasão e na autoridade moral de seus titulares.

Conforme ressaltado por Menezes (2016), a vigilância e o controle da Ouvidoria devem estar regulamentados em comando legal com natureza de poder-dever, assim a “lei ou o decreto, ao conferir as competências institucionais, em rigor, confere-lhes poder para agir e decidir no desempenho das atribuições definidas pelo ordenamento” (GOMES, 2010, p. 59). Para desempenhar suas atribuições e melhorar a eficácia da sua atuação, um regulamento dedicado a formalizar as Ouvidorias pode basear-se também nos parâmetros descritos por Valdés (2011, p. 282):

- Redução na formalidade dos procedimentos;
- Acesso do público deve ser o mais livre possível;
- Desempenhar papel explicativo ou mediador para aproximar a população da governança;
- Estimular o desempenho operacional da entidade através da interação com os procedimentos da governança de forma preventiva.

No entanto os documentos que regem as Ouvidorias, conclui Lyra (2014, p. 88), “lhe conferem perfil diminuído, baixo status funcional, atribuições insuficientes para avaliar com independência as políticas do gestor e condição de subordinação em relação a este, que o escolhe segundo critérios político-partidários”. Em relação as possibilidades de nomeação do titular (sujeição ativa), Gomes (2016, p. 18) distingue as categorias de Ouvidores públicos em:

- Nomeados para ocupar cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração;
- Nomeados para ocupar cargo em comissão – entretanto, exclusivamente entre servidores de carreira do órgão controlado;
- Nomeados para ocupar cargo em comissão, com estabilidade por um período determinado;
- Eleitos pelo Poder Legislativo;
- Eleitos por um colégio de representantes da sociedade civil;
- Eleitos por um colegiado composto majoritariamente por servidores do órgão controlado.

Serra et al. (2012) concorda que a modelagem institucional das Ouvidorias deve conter a referência por mandatos, entretanto sugere o debate sobre regulação de uma carreira de Ouvidor, similar a advocacia e defensoria públicas. A Proposta de Emenda Constitucional nº 45/2009 tem como escopo inserir um novo inciso no art. 37 da Constituição Federal para dispor sobre o sistema de controle interno, caracterizado como essencial ao funcionamento da administração pública. A PEC transforma em permanentes as macrofunções de Ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, contidas em carreiras específicas.

A sujeição passiva ou âmbito de atuação das Ouvidorias públicas pode orbitar somente em torno das unidades e agentes do órgão ao qual se vincula ou em alguns casos ampliar-se para os prestadores privados de serviço público (GOMES, 2010). O objeto de controle dos

Ouvidores públicos inclui todas as condutas, tanto omissivas quanto comissivas, existentes na construção e na execução das políticas públicas ou dos serviços públicos. Quanto a sujeição passiva Gomes (2010, p. 66) acrescenta que:

No caso das Ouvidorias públicas constituídas, vinculadas e localizadas no próprio órgão sujeito ao controle, a sujeição passiva alcança não apenas os atos de gestão e os atos vinculados, mas os discricionários – entre os quais o de formulação das políticas públicas – praticados por todos os agentes e unidades do referido órgão.

Os conflitos ocorridos dentro dos órgãos fazem parte da sua evolução e modificam suas estruturas, que se movem em busca de reacomodação. A profissionalização do setor de Ouvidoria poderia melhorar sua capacidade de mediar esses e outros conflitos de modo que o sucesso nessa empreitada poderia provê-la de credibilidade suficiente para, de acordo com as disposições de Cardoso (2006, p. 62):

- Buscar soluções para as questões levantadas;
- Otimizar as formas de comunicação;
- Preservar a imagem pública da organização;
- Reduzir processos administrativos e judiciais;
- Atuar como solucionador final de problemas não resolvidos por outras instâncias, antes da intervenção do Estado;
- Servir como polo de integração e de comunicação órgão-cidadão;
- Buscar de forma consensual solução efetiva;
- Mediar conflitos entre o cliente e a corporação;
- Exercer a crítica.

A credibilidade adquirida com o exercício da mediação pode fazer com que os manifestantes percebam a Ouvidoria como um espaço propício ao diálogo, onde seu interesse será recepcionado de forma qualificada pelo Ouvidor, corporificado como seu representante dentro da instituição. Lembram Fornazaro et al. (2008, p. 100) que “as Ouvidorias podem incorporar a mediação entre os instrumentos para potencializar os objetivos de sua atribuição” sendo que “em nenhuma medida o uso da mediação pela Ouvidoria compromete sua gênese”.

Gomes (2010, p. 73), em seu esforço para propor elementos de tipificação das Ouvidorias, as definiu enquanto espaço de controle e “como lugar material na estrutura administrativa do Estado em que ocorrem possibilidades de eventos voltados para o controle do poder”. Para o autor as Ouvidorias brasileiras podem ser classificadas nas seguintes espécies, discriminadas no Quadro 17.

Quadro 17 - Espaço institucional de controle

Espaços intra-orgânicos	<ul style="list-style-type: none"> • Integrados por servidores públicos: constituem-se como órgãos singulares – na medida em que as decisões são tomadas exclusivamente pelo titular do cargo de Ouvidor, o que se coaduna com o atributo da unipessoalidade – e subordinados, em face da sujeição a um órgão de direção superior • Com composição heterogênea: princípio da participação e do controle externo; • De entidades de controle: além de exercerem o controle interno da agência reguladora, controlam os concessionários de serviço público.
Espaços extra-orgânicos	<ul style="list-style-type: none"> • Composto por representante do poder legislativo: órgão do Poder Legislativo voltado para o controle externo do Poder Executivo • Por representantes da sociedade civil: espaço de controle e participação social; a previsão de um colégio de eleitores não retira a condição da Ouvidoria de órgão singular.

Fonte: Adaptado de GOMES (2010, p. 74-78).

Em trabalho mais recente, Gomes (2016) procura estabelecer um modelo típico-ideal para as Ouvidorias públicas. Ele resgata o padrão de Ouvidoria como espaço intra-orgânico, órgão singular e subordinado, e apresenta uma categoria de Ouvidoria interna com duas variações, quais sejam, a Ouvidoria interna com autonomia e a Ouvidoria interna com participação da sociedade civil (Anexo B e C). Os modelos tratam do funcionamento e organização da Ouvidoria para recepcionar os cidadãos e defender seus interesses. Entretanto, Gomes (2016, p. 37) salienta que

a vontade política, como elemento subjetivo da ação, sofre a pressão conformadora dos elementos estruturais, o que implica reconhecer a importância de elementos como a localização institucional, a autonomia, o objeto de atuação ou sua sujeição ativa. Em outras palavras, não basta a vontade de converter uma Ouvidoria em mais ou menos eficiente ou mais ou menos democrática. São necessários arranjos institucionais que viabilizem a realização de tais aspirações.

A ordem estrutural da Ouvidoria, além de concorrer para efetivar a participação do cidadão, tem potencial para influenciar a distribuição de poder (CUNHA, 2014). A configuração da Ouvidoria é parte importante no momento de avaliar sua postura. Por isso os regimentos devem considerar os elementos prioritários contidos nos estudos de Cardoso et al. (2016) e Gomes (2016) para demarcar o alcance da Ouvidoria pública.

O modelo proposto (Anexo D) por Cardoso et al. (2016), produto da análise de atos normativos das Ouvidorias, é interessante pois busca fazer com que a Ouvidoria pública adote aspectos que a distingam das estruturas privadas. Os autores assim explicam o trajeto do estudo: “Identificamos as disposições normativas que mais se aproximam do ideal de uso público da razão e acentuamos suas características centrais para formular uma referência ideal que, através de relações de aproximação e afastamento, permitisse interpretar o nível de autonomia técnica, autonomia política e *accountability* de cada instituição” (CARDOSO et, 2016, p. 88).

No mesmo caminho, o estudo de Gomes (2016) propôs uma tipologia com o uso de critérios para “organizar a aparentemente caótica diversidade de Ouvidorias em torno de quatro

modelos, concebidos como tipos ideais, a partir dos quais deverá ser viável qualificar ou identificar, por aproximação, diferentes experiências institucionais” (GOMES, 2016, p. 14).

As variações observadas pelos autores no desenho das Ouvidorias influenciam diretamente os resultados alcançados, precipuamente nos fatores relacionados “à quantidade e tipo da participação, a qualidade da deliberação, à quantidade, conteúdo e fluxo de informações disponíveis, ao controle público, aos resultados das políticas, e à mobilização popular” (FUNG apud CUNHA, 2014, p. 29). Apesar de variáveis de caráter político, cultural e histórico, o desenho institucional da Ouvidoria pode credenciá-la a democratizar o acesso do cidadão à esfera pública, nos moldes do paradigma de gestão societal. Ou seja, a concretização da aptidão democrática da Ouvidoria pública está necessariamente vinculada ao seu desenho institucional e às competências afeitas ao exercício da função.

2.9 Gestão de Ouvidorias públicas

No plano federal o funcionamento das Ouvidorias pode ser subsidiado pelas publicações produzidas pelo Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais e pela Ouvidoria-Geral da União (OGU). O Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais é uma cooperação entre a União Europeia (UE) e o Brasil para o intercâmbio de conhecimento e experiências sobre governança pública, direitos humanos mudança climática e integração regional, dentre outros. A OGU tem a competência para “realizar a coordenação técnica das atividades de Ouvidoria no Poder Executivo Federal, e sugerir a expedição de atos normativos e de orientações” (BRASIL, 2013a). O Quadro 18 elenca o conteúdo produzido em favor da gestão de Ouvidorias públicas federais.

Quadro 18 - Publicações sobre gestão de Ouvidorias públicas

Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais	<ul style="list-style-type: none"> • Ouvidorias do Poder Executivo Federal; • Guia de Orientação para a Gestão de Ouvidorias; • Anteprojeto de regulamentação de sistema federal de Ouvidorias.
Ouvidoria-Geral da União (OGU)	<ul style="list-style-type: none"> • Orientações para a implantação de uma unidade de Ouvidoria; • Manual de Ouvidoria pública; • Manual para Ouvidores Federais; • Orientações para o atendimento ao cidadão nas Ouvidorias Públicas; • Guia Prático de Tratamento de Manifestações no e-OUV.

Fonte: O autor (2016).

Os documentos Ouvidorias do Poder Executivo Federal (2013c) e o Guia de Orientação para a Gestão de Ouvidorias (2013d) discorrem um pouco sobre a experiência brasileira na área de Ouvidoria pública, as características do Ouvidor, a estrutura, financiamento e trazem breve perfil das Ouvidorias do Poder Executivo. Um ponto importante das publicações é a definição

de diretrizes, orientações gerais, o destaque para os principais processos e a crítica emitida em relação às redações das competências de Ouvidorias contidas em regimentos.

O Anteprojeto de regulamentação teve como objetivo instituir o Sistema de Ouvidorias do Governo Federal e estabelecer elementos mínimos para padronização das Ouvidorias. O documento foi elaborado por uma perita como desdobramento do diálogo em governança pública sobre a participação social no Brasil.

Cumprindo suas atribuições legais, a OGU lançou as Orientações para a implantação de uma unidade de Ouvidoria (2012) com uma proposta metodológica fundamentada em contribuições da experiência real e na primazia da participação social. Publicou também as Orientações para o atendimento ao cidadão nas Ouvidorias Públicas (2013b), identificada com a qualificação e humanização do atendimento ao cidadão.

Recentemente, foi lançado o Manual para Ouvidores Federais (2015) com instruções direcionadas aos trabalhos de Ouvidoria, suas características e operacionalização. O conteúdo tem como base a Instrução Normativa nº 01/2014 da OGU, cujo texto dispõe sobre a organização, uniformização e integração das Ouvidorias. Com o mesmo espectro, o Manual de Ouvidoria Pública (2015) contém orientações básicas sobre a gestão de Ouvidorias, desde questões teóricas a temas do cotidiano. O Quadro 19 sintetiza o teor das produções:

Quadro 19 - Conteúdo das publicações da OGU

Título	Conteúdo	
Orientações para implantação de Ouvidoria	<ul style="list-style-type: none"> • Etapas para instalação de uma unidade de Ouvidoria; • Vinculação da Ouvidoria; • Papel da Ouvidoria pública; • Atuação da Ouvidoria pública; • Gestão da Informação; • Público com o qual a Ouvidoria poderá trabalhar; • Perfil e função do Ouvidor; • O poder do Ouvidor; 	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação de uma unidade de Ouvidoria; • Cuidados que o Ouvidor deve ter; • Requisitos para o sucesso da Ouvidoria; • O que a Ouvidoria deve fazer; • O que a Ouvidoria não deve fazer; • Dificuldades normalmente encontradas pela Ouvidoria; • O que deverá constar nos relatórios gerenciais da Ouvidoria.
Manual para Ouvidores Federais	<ul style="list-style-type: none"> • Princípios; • Diretrizes; • Plano de Trabalho; • Carta de Serviços; 	<ul style="list-style-type: none"> • Conciliação e Mediação; • Processamento de Informações; • Sistema Informatizado e Sítio Eletrônico; • Tipologia das Manifestações.
Manual de Ouvidoria Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Requisitos e etapas para instalação de uma unidade de Ouvidoria; • Vinculação da Ouvidoria; • Funcionamento da Ouvidoria; • Equipe de trabalho; • Canais de comunicação; • Tipos de manifestações; • Denúncias anônimas e reserva de identidade; 	<ul style="list-style-type: none"> • Fluxo de atendimento nas Ouvidorias públicas; • O uso de ferramentas tecnológicas para o trabalho das Ouvidorias; • Gestão da Informação; • Tratamento e atendimento ao cidadão; • As Ouvidorias e a Lei de Acesso à Informação.

Orientações para o atendimento ao cidadão nas Ouvidorias Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • As Ouvidorias públicas e a realização dos direitos de cidadania; • A construção de competências profissionais: conhecer e atuar, refletir e transformar; 	<ul style="list-style-type: none"> • Princípios e ações para um bom atendimento; • Rede de atendimento: em busca de uma atuação colaborativa.
---	---	---

Fonte: O autor (2016).

Além do conteúdo na forma de manuais e instruções, a OGU criou a Política de Formação Continuada em Ouvidorias (Profoco) com o objetivo de capacitar e formar continuamente os trabalhadores vinculados às Ouvidorias públicas. A Profoco oferta cursos presenciais e à distância em um formato que conjuga disciplinas em três módulos temáticos, expostos no Quadro 20.

Quadro 20 - Módulos temáticos da Profoco

Módulo Estruturante	<ul style="list-style-type: none"> • Lei de Acesso à Informação; • Ética e Administração Pública; • Excelência no Atendimento; • Introdução ao Direito Constitucional.
Módulo Ouviria Pública e Gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Ouvidoria na Administração Pública; • Gestão Estratégica com foco na Administração Pública; • Desenvolvimento de Equipes; • Direito Administrativo para Gerentes no Setor Público.
Módulo Presencial	<ul style="list-style-type: none"> • Práticas de atendimento ao cidadão em Ouvidoria; • Gestão e prática em Ouvidoria; • Acesso à informação.

Fonte: O autor (2016).

As informações reunidas nos materiais elaborados pela OGU, pelos Diálogos Setoriais e pela Profoco auxiliam os gestores a formatarem as Ouvidorias de acordo com as produções mais arrazoadas sobre a constituição desses instrumentos democráticos. Nos documentos pode-se constatar a missão, os princípios e as diretrizes para a organização e funcionamento das Ouvidorias públicas (Quadro 21).

Quadro 21 - Missão, diretrizes e princípios das Ouvidorias públicas

Missão	Promover a realização da democracia e a efetividade dos direitos humanos, por meio da mediação de conflitos e do reconhecimento do outro como sujeito de direitos.		
Diretrizes	<ul style="list-style-type: none"> • Zelo pela celeridade e qualidade das respostas às demandas dos seus usuários; • A objetividade e a imparcialidade no tratamento das informações, sugestões, reclamações e denúncias recebidas de seus usuários; • A gratuidade de suas atividades e serviços; • A preservação da identidade dos seus usuários, quando por eles solicitada expressamente; • A pessoalidade e a informalidade das relações estabelecidas com seus usuários; • A defesa da ética e da transparência nas relações entre a Administração Pública e os cidadãos; • A transparência e a moralidade da atuação dos órgãos e entidades públicas; • A atuação coordenada, integrada e horizontal entre as unidades de Ouvidoria; • O aprofundamento do exercício da cidadania dentro e fora da Administração Pública. 		
Princípios	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidade • Impessoalidade • Finalidade • Motivação 	<ul style="list-style-type: none"> • Razoabilidade • Proporcionalidade • Moralidade administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicidade • Solução pacífica dos conflitos • Prevalência dos direitos humanos

Fonte: O autor (2016).

Ainda no sentido de fornecer suporte para desenvolvimento e evolução do papel cumprido pelas Ouvidorias dentro das organizações, do Guia de Orientação para a Gestão de Ouvidorias (2013d) pode-se extrair as principais competências e processos de Ouvidoria, elencados nos Quadros 22 e 23, respectivamente.

Quadro 22 - Competências das Ouvidorias

<ul style="list-style-type: none"> • Receber, examinar e encaminhar às unidades administrativas competentes do órgão ou entidade as reclamações, solicitações de informação, denúncias, sugestões e elogios dos cidadãos e outras partes interessadas, a respeito da atuação do órgão ou entidade pública; • Realizar a articulação administrativa, junto às unidades administrativas do órgão ou entidade com vistas à correta, objetiva e ágil instrução das demandas apresentadas pelos cidadãos, bem como a sua conclusão dentro do prazo estabelecido, para resposta ao demandante; • Manter o demandante informado sobre o andamento e o resultado de suas demandas; • Cobrar respostas das unidades administrativas a respeito das demandas a elas encaminhadas e levar ao conhecimento da alta direção do órgão ou entidade os eventuais descumprimentos; • Dar o devido encaminhamento aos órgãos de controle e de correição, no âmbito institucional, às denúncias e reclamações referentes aos dirigentes, servidores ou atividades e serviços prestados pelo órgão ou entidade; • Organizar, interpretar, consolidar e guardar as informações oriundas das demandas recebidas de seus usuários e produzir relatórios com dados gerenciais, indicadores, estatísticas e análises técnicas sobre o desempenho do órgão ou entidade, especialmente no que se refere aos fatores e níveis de satisfação dos cidadãos e às necessidades de correções e oportunidades de melhoria e inovação em processos e procedimentos institucionais; • Produzir relatórios periódicos de suas atividades ou quando a alta direção do órgão ou entidade julgar oportuno; • Informar, sensibilizar e orientar o cidadão para a participação e o controle social das atividades e serviços oferecidos pela Administração Pública; • Assessorar a alta direção nos assuntos relacionados com as atividades da Ouvidoria; • Participar das reuniões de deliberação superior do órgão ou entidade, com direito à voz e sem direito a voto; • Promover a constante publicização de suas atividades, com o fim de facilitar o acesso do cidadão às Ouvidorias e aos serviços oferecidos pelos seus órgãos. • Receber as denúncias e reclamações sobre o não cumprimento dos compromissos assumidos pelo órgão ou entidade em sua carta de serviços e promover pesquisas sobre a qualidade da carta. 	
--	--

Fonte: Adaptado de BRASIL (2013d, p. 13).

Quadro 23 - Principais processos de Ouvidoria

Gestão das demandas dos cidadãos	<ul style="list-style-type: none"> • Receber, examinar e encaminhar as demandas; • Mediar administrativamente as relações entre o órgão/entidade e demandantes, quando necessário; • Manter o demandante informado sobre o andamento e o resultado de suas demandas; • Cobrar respostas; • Exercer as atribuições relativas ao SIC.
Gestão do conhecimento	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar, interpretar, consolidar e guardar as informações oriundas das demandas (gerir sistemas de dados); • Produzir relatórios periódicos de suas atividades; • Realizar estudos e pesquisas.
Assessorar em assuntos relacionados a Ouvidoria	<ul style="list-style-type: none"> • Participar das reuniões de deliberação superior do órgão ou entidade, com direito à voz e sem direito a voto.
Ouvidoria ativa	<ul style="list-style-type: none"> • Propor normas e procedimentos para as atividades de Ouvidoria • Manifestar-se previamente sobre os atos normativos dirigidos ao público externo; • Contribuir na elaboração das suas Cartas de Serviços aos Cidadãos; • Promover a capacitação dos servidores em temas relacionados com as atividades da Ouvidoria; • Promover a participação social; • Informar e orientar o cidadão para a participação e o controle social;

	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar projetos de participação e controle social; • Promover estudos e pesquisas; • Diagnosticar as tensões e conflitos sociais e apoiar o órgão na articulação junto a órgãos e agentes externos.
Publicação de atividades	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção de canais e instrumentos de informação ao cidadão.

Fonte: Adaptado de BRASIL (2013d, p. 24).

A Ouvidoria deve preocupar-se com a divulgação de seus objetivos e serviços para incentivar os cidadãos a participar da gestão pública e também ter uma pluralidade de canais de acesso para facilitar o processo de diálogo com o cidadão. Os canais de acesso recebem os dados que chegam a Ouvidoria sob a forma de manifestações, tipificadas em sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias. A definição da tipologia das manifestações está descrita no Quadro 24 e a variedade de canais de acesso e o conceito de público-alvo da Ouvidoria no Quadro 25.

Quadro 24 - Tipo de Manifestações

Tipo de manifestações	Definição
Sugestão	Proposição de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela Administração Pública federal;
Elogio	Demonstração ou reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido;
Solicitação	Requerimento de adoção de providência por parte da Administração;
Reclamação	Demonstração de insatisfação relativa a serviço público;
Denúncia	Comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo.

Fonte: Adaptado de BRASIL (2014b).

Quadro 25 - Canais de acesso e público-alvo da Ouvidoria

Canais de acesso	<ul style="list-style-type: none"> • Redes sociais • Carta • Formulário eletrônico • Telefone • Correio eletrônico • Atendimento presencial • Formulário impresso
Público-alvo	<ul style="list-style-type: none"> • Público Externo: cidadãos e entidades civis, usuárias ou não das atividades e serviços prestados pelo órgão ou entidade; e • Público Interno: servidores do órgão/entidade.

Fonte: Adaptado de BRASIL (2014b).

A gestão de demandas e de informação pode tornar a Ouvidoria uma ferramenta de gestão útil para a elaboração de diagnósticos. Os relatórios gerenciais da Ouvidoria devem ter como objeto a análise das manifestações e a produção de informação relacionada aos processos organizacionais. O uso de indicadores de desempenho e a sistematização das manifestações recebidas pode servir de suporte à tomada de decisões e credencia o Ouvidor a contribuir na resolução de problemas. O texto final do relatório deve ser publicado no espaço dedicado a Ouvidoria nos sítios eletrônicos das organizações. O Guia (2013d) sugere o seguinte nível de detalhamento para os relatórios gerenciais da Ouvidoria.

- Quantidade de manifestações por espécies (reclamações, sugestões, elogios, informações, denúncias);

- Proporções verificadas quanto aos assuntos, órgãos, localidades etc.;
- Percentuais de atendimento;
- Níveis de satisfação com os serviços do órgão;
- Pesquisas de opinião sobre a atuação do órgão e da Ouvidoria;
- Indicadores quantitativos e qualitativos;
- Sugestões e recomendações ao dirigente da instituição;
- Informações sobre impacto na gestão, inclusive com destaque de casos.

A gestão de Ouvidorias públicas pode nortear-se pelos eixos estratégicos do PPA em vigor, especialmente o que trata do Fortalecimento das Instituições Públicas, com Participação e Controle Social, Transparência e Qualidade na Gestão. Dentro dele, o Programa Temático Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública do PPA 2016-2019 destaca prioridades do Governo Federal para concretizar melhorias no trato da coisa pública. Os objetivos do programa pretendem fortalecer a participação social na gestão pública, aprimorar a gestão de recursos e processos, e fortalecer as políticas de controle social, transparência e de acesso à informação, assuntos estes, que perpassam transversalmente as atividades de Ouvidoria.

Outra fonte de parâmetros para o trabalho do Ouvidor é o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública). Dentre as disponibilidades de conhecimento ofertadas pelo Gespública destacam-se os seguintes documentos referenciais:

- Guia D simplificação (2005);
- Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores (2009);
- Prêmio Nacional da Gestão Pública (PQGF): Documento de Referência (2009);
- Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública (2012);
- Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho (2013);
- Pesquisa de Satisfação: Guia Metodológico (2014);
- Carta de Serviços ao Cidadão: Guia Metodológico (2014);
- Fugindo do “burocratês”: como facilitar o acesso do cidadão ao serviço público (2016).

Ao propor alternativas para melhorar sua eficiência, o Gespública busca o aperfeiçoamento do aparelho estatal. O modelo invoca o aprendizado organizacional, o foco no cidadão e na sociedade e a gestão participativa como requisitos para a melhoria da gestão pública e se relaciona com os componentes de governança no setor público indicados pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

A medição da performance da Ouvidoria pode ser adaptada a proposta de Kaplan e Norton (1997), conhecida como *Balanced Scorecard* (BSC), conforme indica o estudo de Ladeira (2012). Seu trabalho abordou mecanismo para a avaliação de desempenho de Ouvidorias empresariais com a utilização de indicadores relacionados às perspectivas do BSC. O modelo pode ser adaptado para servir como ferramenta direcionadora para a esfera pública.

Quadro 26 - Grupo de indicadores de desempenho das Ouvidorias

Perspectiva Orçamentária	Indicador de execução do planejamento orçamentário.
Processos Internos	Indicadores operacionais; Indicadores de performance da organização.
Aprendizado e Crescimento	Indicadores do impacto da ação da Ouvidoria nos processos da organização.
Sociedade	Indicadores da percepção da sociedade sobre a ação da Ouvidoria.

Fonte: Adaptado de LADEIRA (2007, p. 91).

As duas primeiras perspectivas medem a eficiência da Ouvidoria na execução do orçamento disponível para o setor e a eficiência operacional medida pelos indicadores de prazo para atendimento e volume de manifestações recebidas. A terceira perspectiva cuida do impacto das ações de Ouvidoria dentro da organização e a quarta corresponde a percepção do cidadão sobre o funcionamento da Ouvidoria. Ladeira (2007, p. 96-98) apresenta uma série de indicadores utilizados pelas Ouvidorias. O Quadro 27 destaca os mais relevantes:

Quadro 27 - Indicadores utilizados pelas Ouvidorias

Processos Internos	<ul style="list-style-type: none"> • Prazo para a atendimento da manifestação; • Números absolutos de atendimento; • Relação entre as demandas recebidas e atendidas.
Aprendizado e Crescimento	<ul style="list-style-type: none"> • Ações corretivas recomendadas pela Ouvidoria e que foram implantadas empresa.
Sociedade	<ul style="list-style-type: none"> • Nota de avaliação sobre o atendimento da Ouvidoria; • Índice de satisfação; • Nível de confiança após o atendimento da Ouvidoria; • Percentual de reaberturas. Retorno do cliente após o encerramento de sua queixa porque não concordou com a resposta recebida.

Fonte: Ladeira (2007, p. 96-98).

Uma organização preocupada com o atendimento ao cidadão localiza sua Ouvidoria dentro da esfera estratégica de decisão. Não obstante, conforme conclui Pereira (2014, p. 12) “o crescimento numérico das Ouvidorias nas organizações universitárias não acompanhou a sua valorização enquanto função estratégica (...) constata-se que as bandeiras de luta se repetem, e que ainda falta muito para o reconhecimento do Ouvidor enquanto função valorizada nas organizações universitárias”.

Um Ouvidor atento deve adequar práticas e modelos de gestão bem-sucedidos para formatar uma Ouvidoria cujo funcionamento seja reconhecido pela sociedade e agregue credibilidade à imagem da instituição. A proatividade da Ouvidoria concorre para a ágil

resolução das manifestações apresentadas além de promover a transparência governamental e a cidadania dentro da gestão pública.

2.10 Desenho de Cargos

Esta seção é baseada nas contribuições de Chiavenato (1994; 2010) sobre abordagem contingencial e gestão de pessoas e tem como intuito demonstrar o lado positivo do incremento de atribuição do cargo de Ouvidor.

A distribuição de tarefas resulta na formação dos cargos e a estruturação destes depende do desenho organizacional ou superestrutura da organização (CHIAVENATO, 1994). O desenho de cargo especifica seu conteúdo, os métodos de trabalho, as relações com os outros cargos e o posiciona formalmente no organograma. Segundo Chiavenato (2010, p. 199), para “a organização, o cargo constitui a base da aplicação das pessoas nas tarefas organizacionais. Para a pessoa, o cargo constitui uma das maiores fontes de expectativas e de motivação na organização”.

O desenho do cargo faz parte do subsistema de gestão de pessoas identificado como Aplicando Pessoas, responsável por desenhar as atividades que as pessoas irão realizar na organização, orientar e acompanhar seu desempenho. Inclui desenho organizacional e desenho de cargos, análise e descrição de cargos, orientação das pessoas e avaliação de desempenho. Chiavenato (2010, p. 201-202) descreve quatro condições para desenhar um cargo:

- O conjunto de tarefas ou atribuições que o ocupante deve desempenhar (qual é o conteúdo do cargo);
- Como as tarefas ou atribuições devem ser desempenhadas (quais são os métodos e processos de trabalho);
- A quem o ocupante do cargo deve se reportar (responsabilidade), isto é, quem é o seu superior imediato;
- Quem o ocupante do cargo deve supervisionar ou dirigir (autoridade), isto é, quem são os seus subordinados ou pessoas que dele dependem para trabalhar.

Para desenhar um cargo é necessária a reunião de sua descrição e análise. A descrição relaciona o conteúdo do cargo e suas responsabilidades (o que o ocupante faz, quando faz, como faz, onde faz e por que faz) e a análise, subsidiada pela descrição, expõe as competências requeridas para ocupá-lo (requisitos mentais, físicos, responsabilidades e condições de trabalho).

Para Fleury e Fleury (2011, p. 185) o conceito de competência deriva de um “conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes (isto é, conjunto de capacidades humanas) que justificam um

alto desempenho, acreditando-se que os melhores desempenhos estão fundamentados na inteligência e personalidade das pessoas”. Para simplificar as discussões, os autores apresentam uma elaboração de Le Boterf sobre o processo de aprendizagem das pessoas dentro das organizações.

Quadro 28 - Desenvolvimento de Competências

Tipo	Função	Como desenvolver
Conhecimento teórico.	Entendimento, interpretação.	Educação formal e continuada.
Conhecimento sobre os procedimentos.	Saber como proceder.	Educação formal e experiência profissional.
Conhecimento empírico.	Saber como fazer.	Experiência profissional
Conhecimento social.	Saber como comportar-se.	Experiência social e profissional.
Conhecimento cognitivo.	Saber como lidar com a informação, saber como aprender.	Educação formal e continuada, e experiência social e profissional.

Fonte: Le Boterf apud Fleury e Fleury (2011, p. 192).

O modelo contingencial de desenho de cargos é flexível e sensível a mudanças para adaptar-se a novos problemas em um contexto dinâmico e baseia-se em cinco dimensões (CHIAVENATO, 2010). As dimensões estão contidas em diferentes graus dentro dos cargos e afetam a satisfação pessoal e a produtividade (Quadro 29).

Quadro 29 - Dimensões do modelo contingencial

Dimensão	Definição
Variedade	Refere-se ao número e variedade de habilidades exigidas pelo cargo. Significa a utilização de diversas habilidades e conhecimentos do ocupante.
Autonomia	Refere ao grau de independência e de critério pessoal que o ocupante tem para planejar e executar o seu trabalho. Refere-se a liberdade e a independência para programar seu trabalho e decidir que métodos ou procedimentos deverá seguir.
Significado das tarefas	Refere-se ao conhecimento do impacto que o cargo provoca em outras pessoas ou na atividade organizacional. Nada mais e do que a noção das interdependências do cargo com os demais outros cargos da organização e da contribuição do trabalho na atividade geral do departamento ou da organização como um todo.
Identidade com a tarefa	Refere-se ao grau que o cargo requer que a pessoa execute e complete uma unidade integral do trabalho. A identidade se relaciona com a possibilidade de a pessoa efetuar um trabalho inteiro ou global e poder claramente identificar os resultados de seus esforços.
Retroação	Refere-se ao grau de informação de retorno que o ocupante recebe para avaliar a eficiência de seus esforços na produção de resultados.

Fonte: Chiavenato (2010, p. 207-208).

As dimensões do modelo contingencial de desenho de cargos são orientadas para que o desenho do cargo crie as condições e habilite o ocupante a utilizar suas competências, tenha autonomia e autodireção, perceba o sentido de sua atuação e avalie seu desempenho. Estas são consideradas aspectos motivacionais do desenho de cargos e, segundo Chiavenato (2010), criam estados psicológicos no quais o ocupante percebe o significado de seu trabalho, a responsabilidade e conhecimento dos resultados.

A dinâmica do modelo contingencial permite o enriquecimento de cargos, ou seja, “a reorganização e ampliação do cargo para proporcionar adequação ao ocupante no sentido de aumentar a satisfação intrínseca, através do acréscimo de variedade, autonomia, significado das tarefas, identidade com as tarefas e retroação” (CHIAVENATO, 2010, p. 210). Conclui-

se, portanto, que o enriquecimento do cargo com a assunção de tarefas mais complexas e desafiadoras satisfaz intrinsecamente mais o ocupante do que as tarefas repetitivas, automatizadas e rotineiras (CHIAVENATO, 2010).

2.11 Carta de Serviços ao Cidadão

A elaboração da Carta de Serviços ao Cidadão é uma exigência do art. 11 do Decreto nº 6.932/2009, e foi idealizada para informar sobre os serviços prestados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. O corpo da carta deve incluir as formas de acesso, os compromissos e padrões de qualidade do serviço prestado. O mote do decreto é a preocupação de simplificar a relação cidadão-Estado e melhorar os processos diretamente acessados pelo cidadão.

A decisão de implantar a Carta de Serviços ao Cidadão induz o órgão ou entidade pública a uma mudança de atitude na maneira de operar seus processos institucionais, especialmente, o processo de atendimento, na medida em que passa a contar com o olhar exigente dos públicos alvo (BRASIL, 2014c, p. 9-10)

Os parâmetros de construção da carta devem ser orientados para a gestão pública democrática voltada para resultados, visto que se trata de um método de gerência recomendado pelo Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP). A Carta de Serviços está inserida nas seguintes dimensões do MEGP (Quadro 30).

Quadro 30 - Dimensões do MEGP referentes à Carta de Serviços

Dimensão	Conceito
Público-alvo	Refere-se às práticas gerenciais direcionadas ao relacionamento do órgão/entidade com a sociedade e abrange a imagem institucional, o conhecimento que a sociedade tem do órgão ou entidade e a maneira como se relaciona com a sociedade e induz sua participação.
Interesse Público e Cidadania	Diz respeito à observância do interesse público e ao regime administrativo e a participação e o controle social.
Processos	Exige processos finalísticos e de apoio adequadamente estruturados, a partir da estratégia institucional, com base nos recursos disponíveis, nos requisitos dos públicos alvos e nas possibilidades e limitações jurídico-legais.
Resultados	Avaliar os resultados obtidos nas ações de governo, respeitando as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade, permite aos agentes políticos estabelecer correções nos rumos dos seus processos de trabalho, como também propicia oportunidades de desenvolver estratégias de acompanhamento aos cidadãos.

Fonte: BRASIL (2014d).

No caso da Ouvidoria, a elaboração da carta é importante para informar sobre seus limites de atuação, a forma como o serviço é prestado e os meios de acesso, ou seja, seu processo de gestão do atendimento. O Quadro 31 mostra as informações determinadas pelo decreto para a formatação da carta.

Quadro 31 - Informações sobre os serviços prestados

<ul style="list-style-type: none"> • O serviço oferecido; • Os requisitos, documentos e informações necessários para acessar o serviço; • As principais etapas para processamento do serviço; 	<ul style="list-style-type: none"> • O prazo máximo para a prestação do serviço; • A forma de prestação do serviço; • A forma de comunicação com o solicitante do serviço; • Os locais e formas de acessar o serviço.
--	---

Fonte: BRASIL (2009).

Além de atender ao conteúdo de decreto presidencial, a elaboração da carta consta como meta do Objetivo 1161 do PPA 2016/2019, cujo texto aponta para a necessidade de aproximar as pessoas do Estado fortalecendo as políticas de controle social, transparência governamental e de acesso à informação. Os benefícios da carta são exibidos no Quadro 32.

Quadro 32 - Benefícios da Carta de Serviços ao Cidadão

Para o cidadão	<ul style="list-style-type: none"> • Clareza sobre a atividade e os serviços prestados pelos órgãos/entidades; • Serviços públicos disponibilizados de forma adequada às necessidades e expectativas dos seus públicos alvos; • Cidadãos com maiores condições de exigir e defender seus direitos.
Para o órgão ou entidade pública	<ul style="list-style-type: none"> • Direcionamento do órgão/entidade para a gestão por resultados; • Ganho em eficiência: economia de tempo e recursos; • Aproximação do órgão ou entidade aos seus públicos alvos e estímulo à gestão participativa; • Melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados; • Confiabilidade e credibilidade à implementação de políticas públicas.
Para o servidor público	<ul style="list-style-type: none"> • Maior clareza na definição dos compromissos e resultados esperados da sua atuação, especialmente nos processos de atendimento ao público; • Maior significado ao seu trabalho, em função da maior visibilidade interna e externa do seu desempenho; • Maiores possibilidades de reconhecimento institucional da qualidade do desempenho profissional.

Fonte: BRASIL (2014c, p. 16).

A Carta de Serviços ao Cidadão é uma sinalização exterior do compromisso do órgão com padrões de qualidade na prestação de serviços de sua cadeia de valor. A finalidade da carta é estabelecer e divulgar padrões de atendimento dos serviços públicos com o uso de indicadores para aferição e para estimular o controle social. O conhecimento sobre o compromisso com padrões de qualidade permite a participação social na avaliação da gestão.

3. METODOLOGIA

A definição de projeto assumida aqui é a proposta pelo guia do *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK), qual seja “um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo” (PMBOK, 2013, p. 3). Já o escopo do projeto é “o trabalho que deve ser realizado para entregar um produto, serviço ou resultado com as características e funções especificadas” (PMBOK, 2013, p. 104).

No Mestrado Profissional Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) a qualidade do trabalho é medida pela finalidade e substância prática do trabalho científico pois, de acordo com seu regulamento, a proposta do trabalho de conclusão deve ser um projeto de intervenção sob a forma de um “Relatório Técnico sobre Gestão Pública abordando o diagnóstico total ou parcial de organizações públicas, na análise de uma política pública ou de um plano de intervenção no setor público” (ANDIFES, 2016, p. 5).

A metodologia de pesquisa pretendeu dar forma ao trabalho de maneira a orientá-lo sobre as técnicas de coleta e interpretação de dados, o tratamento das fontes de informação e o registro no referencial teórico do conhecimento sobre o tema. O aparato metodológico utilizado neste trabalho teve como propósito apresentar soluções para os problemas identificados na gestão da Ouvidoria do IFS.

Vergara (1998) qualifica as pesquisas em relação aos fins e aos meios. Quanto aos fins a pesquisa é exploratória e descritiva. A pesquisa exploratória é opção quando o tema escolhido é pouco explorado e o planejamento é menos rígido (GIL, 2008). No caso, a pesquisa é exploratória pois o conhecimento sobre a gestão de Ouvidorias públicas ainda está em construção. A parte descritiva da pesquisa tem menor alcance pois está restrita à exposição de algumas características das Ouvidorias dos institutos federais.

Conforme Gil (2008) as pesquisas exploratórias e descritivas são indicadas quando o pesquisador está preocupado com a atuação prática. Para o IFS revelou-se a necessidade de solucionar um problema concreto e prático, qual seja, condicionar sua Ouvidoria a atuar na defesa de direitos e na melhoria da gestão enquanto instância de apoio à governança.

Quanto aos meios a estratégia de pesquisa selecionada é o estudo de caso pois, de acordo com Yin (2001, p. 34), uma de suas aplicações é “descrever uma intervenção e o contexto na vida real em que ela ocorre”. O estudo de caso analisou as dimensões e princípios que a Ouvidoria deve assumir como hábeis para a tarefa de acompanhar os requisitos do Modelo de Excelência em Gestão Pública e da governança pública e teve a intenção de

analisar formatos e apresentar proposta de organização que propicie ao setor responder às demandas institucionais e da sociedade de forma eficaz e eficiente.

O sucesso da exploração tem como critérios a comprovação das proposições colocadas sobre a forma de questões de pesquisa. Estas proposições são necessárias para identificar as informações relevantes e nortear a avaliação de como a Ouvidoria, unidade de análise do estudo, está organizada atualmente.

- Existe um código que regule o funcionamento da Ouvidoria?
- As competências do Ouvidor estão discriminadas?
- A Ouvidoria tem representação nos espaços deliberativos do instituto?
- Existem critérios para seleção do Ouvidor?
- As atribuições da Ouvidoria estão claramente definidas?
- Existem itens de controle e indicadores de desempenho?
- Existem instrumentos de transparência e publicidade das atividades da Ouvidoria?
- O conjunto das manifestações é traduzido em relatório gerencial remetido para apreciação dos gestores?

Após obtidas as respostas para as indagações da pesquisa obteve-se uma aproximação com a realidade da Ouvidoria. As ações empreendidas para solucionar os problemas da Ouvidoria foram embasadas em procedimentos racionais, sistematizados, próprios da pesquisa em administração. A análise organizacional teve como fonte de evidências a observação direta, e documental.

Na investigação documental foram analisados o Estatuto, o Regimento Geral, a Carta de Serviços do IFS, os relatórios de gestão apresentados ao TCU (2010 a 2015) e as portarias que ajustam o organograma do IFS. A análise consistiu em verificar a existência de conteúdo relativo às atividades de Ouvidoria e sua pertinência quando comparado aos modelos ideais de estrutura de Ouvidorias e aos requisitos da Carta de Serviços.

A coleta de dados foi realizada por meio de questionário eletrônico direcionado a trinta e oito Ouvidorias de IFET's. Deste universo, foi recebido o retorno de vinte e quatro unidades. A base para as perguntas do questionário foi a Coleta OGU (2014) e o trabalho de Baesso (2013). O objetivo do questionário foi traçar um perfil da estrutura, da atuação das Ouvidorias e de seus titulares. O questionário possui vinte e sete questões fechadas de simples construção, separadas em quatro seções: perfil do Ouvidor(a), estrutura organizacional, Lei de Acesso à Informação e gestão. Os dados dos questionários foram úteis para fornecer a base para as comparações ou generalizações.

Outra técnica de coleta de dados foi a observação, entendida por Gil (2008, p. 100) “como elemento fundamental da pesquisa e imprescindível no processo de pesquisa”. O trabalho teve como fonte a observação e participação do autor enquanto Ouvidor do instituto por um período de seis meses (janeiro a junho de 2015). Neste intervalo foi possível avaliar o cotidiano do setor e perceber oportunidades de melhoria dispostas na forma de projetos.

O escopo e as entregas deste trabalho têm como preocupação suprir as deficiências detectadas através das respostas às indagações iniciais e dos objetivos da pesquisa. A resolução do problema de pesquisa foi alcançada primordialmente através das principais entregas da proposta de intervenção. Assim, apresentamos a metodologia indicada para cada entrega destinada a assentar a Ouvidoria do IFS sobre os elementos ideais necessários para seu bom funcionamento e auxílio à governança do IFS.

3.1 Entregas do Estudo

As entregas primárias têm maior impacto no objetivo do estudo e por isso foram decompostas em pacotes de trabalho, sob a forma de uma Estrutura Analítica de Projeto. De acordo com o PMBOK, “decomposição é a técnica usada para dividir e subdividir o escopo do projeto e suas entregas em partes menores e mais facilmente gerenciáveis” (PMBOK, 2013, p. 127). O Quadro 33 apresenta os produtos do estudo.

Quadro 33 - Entregas do Estudo

Primárias	Secundárias
Proposta de Regimento Interno da Ouvidoria; Proposta de Carta de serviços da Ouvidoria.	Proposta de modificação do Estatuto do IFS Proposta de alteração do Regimento Geral do IFS

Fonte: O autor (2016)

3.1.1 Metodologia da Entrega nº 1 – Proposta de Regimento Interno

A metodologia de elaboração da minuta de regimento interno inicia-se com a apreciação do material didático do curso para Ouvidores ofertado pela Controladoria Geral da União (CGU) e o exame da produção literária acerca da Ouvidoria, destacadamente as elaborações de Gomes (2010; 2016), Lyra (2010) e Cardoso et al. (2016). Também foram consultadas as produções do Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais (Ouvidorias do Poder Executivo Federal, Guia de Orientação para a Gestão de Ouvidorias, Anteprojeto de regulamentação de sistema federal de Ouvidorias), da Ouvidoria-Geral da União (Orientações para a implantação de uma unidade de

Ouvidoria, Manual de Ouvidoria pública, Manual para Ouvidores Federais) e o Manual de Orientação para Arranjo Institucional de Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal.

A estruturação do regimento interno foi feita após a leitura dos dispositivos similares de vinte Ouvidorias em um processo conhecido como benchmarking. Nos textos foram observados a amplitude dos temas e confrontados os aspectos mais comuns e suas divergências. Foi observada também a forma como foram distribuídas as temáticas ao longo dos documentos. Detalhamentos desnecessários foram evitados para deixar o texto enxuto, objetivo e não o tornar repetitivo. A sequência de atividades adotada foi a seguinte:

Quadro 34 - Etapas do processo

Fase I - Leitura de estudos, literatura, legislação e manuais sobre Ouvidoria;	Fase V - Separação dos agrupamentos adequados ao propósito do regulamento;
Fase II - Consulta ao regulamento de Ouvidoria de outras entidades;	Fase VI - Montagem do esqueleto do regulamento;
Fase III - Extrato dos pontos comuns e relevantes dos regulamentos de Ouvidoria;	Fase VII - Estabelecimento de ordem para os agrupamentos de artigos;
Fase IV - Edição de tabela com o agrupamento de artigos;	Fase VIII - Verificação impropriedades na redação
	Fase IX - Formatação final.

Fonte: O autor (2016)

3.1.2 Metodologia da Entrega nº 2 – Proposta de Carta de Serviços

O programa Gespública publicou o Guia Metodológico com o intuito de balizar as iniciativas para atendimento do texto legal. O guia define a carta como “documento no qual o órgão ou a entidade pública estabelece o compromisso de observar padrões de qualidade, eficiência e eficácia na execução de suas atividades, perante os seus públicos alvos e a sociedade em geral, especialmente aquelas de prestação direta de serviços públicos” (BRASIL, 2014c, p. 14).

Este conceito da carta está de acordo como Modelo de Excelência em Gestão Pública do Programa Gespública e abarca quatro de suas dimensões, quais sejam, público alvo, interesse público e cidadania, processos e resultados. O método do Gespública contém as seguintes fases:

Quadro 35 - Etapas do processo

Fase I - Alinhamento institucional;	Fase IV - Fixação dos novos padrões de desempenho;
Fase II - Análise crítica do desempenho do setor;	Fase V - Elaboração da Carta de Serviços ao Cidadão;
Fase III - Levantamento dos requisitos dos públicos alvo;	Fase VI - Divulgação da Carta ao Cidadão.

Fonte: O autor (2016).

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção do relatório apresenta a análise dos resultados do trabalho realizado para alcançar os objetivos e conectar os dados obtidos às proposições da pesquisa. São discutidos os dados auferidos por meio do exame do Estatuto, do Regimento Geral e relatórios de gestão do IFS (2010 a 2015) e, de forma paralela, das portarias, estatutos e regimentos gerais das trinta e oito unidades visando extrair informação relacionada à Ouvidoria.

O trabalho de pesquisa examinou vinte portarias (Anexo E), emitidas desde 2011, com o intuito de ajustar a estrutura do instituto. Deste conjunto, duas portarias publicadas em 2011 não listaram a Ouvidoria como unidade do instituto, a despeito de estar relacionada em seu Regimento Geral. A primeira portaria cujo conteúdo inclui a Ouvidoria na estrutura administrativa do IFS foi publicada em agosto de 2012.

A coleta de elementos do referencial bibliográfico sobre Ouvidoria influenciou a composição da primeira entrega do projeto. Para dar forma à segunda entrega do projeto foi realizado um cotejamento da Carta de Serviços do IFS com os requisitos para sua composição dispostos no Decreto nº 6.932/2009.

O questionário de pesquisa (Apêndice C) foi enviado a trinta e oito Ouvidorias de IFET's e atendido por vinte e quatro destas (Anexo F). Os dados do questionário aplicado e do estudo dos estatutos e regimentos gerais são apresentados no percurso desta análise dos resultados. Eles são mencionados sempre quando pretende-se fazer um contraponto ou ressaltar uma característica comum entre a Ouvidoria do IFS e as Ouvidorias pesquisadas.

Para conhecer a estrutura de governança do IFS foram examinados os Relatórios de Gestão (2010 a 2015) enviados ao TCU. Em todos os organogramas expressos nos relatórios de gestão a Ouvidoria aparece como subordinada à Reitoria e não consta como componente da estrutura de governança. Pelo relatório do exercício de 2014 é possível saber que a Ouvidoria já teve uma gratificação pecuniária para o titular da função, interrompida desde 2015.

O relatório do exercício de 2013 informa que a Ouvidoria foi criada em julho de 2011, mas o instrumento de criação é indeterminado. Ainda segundo o relatório, 31% das manifestações recebidas neste ano ficaram sem resposta. Em 2012, a Ouvidoria é citada apenas na seção que trata do organograma. Nos anos de 2010, 2011 e 2012 os relatórios citam a existência de uma Ouvidoria científica, ligada a Pró-Reitoria de Extensão (Propex), para dúvidas relativas aos editais de projetos de pesquisa, extensão e inovação tecnológica.

4.1 Alteração do Estatuto e do Regimento Geral

O IFS é regido por legislação federal, pelo seu Estatuto, Regimento Geral, pelas resoluções do Conselho Superior e pelos atos da Reitoria. O Estatuto e o Regimento Geral são o conjunto de normas para disciplinar a organização e funcionamento do instituto. Para este relatório de pesquisa foram analisados o Estatuto e o Regimento Geral.

A análise do Estatuto concluiu que, assim como ocorre em 74% dos institutos, a Ouvidoria não é citada no texto como parte de sua organização administrativa. Em números absolutos, apenas dez dentre trinta e oito unidades da rede relacionam a Ouvidoria no corpo de seu Estatuto. Destaca-se que a redação sobre a Ouvidoria é semelhante em quatro estatutos (IFET's Rio Grande do Norte, Sul Rio Grandense, Mato Grosso e Rondônia). Para inserir a Ouvidoria no Estatuto do IFS sugere-se o acréscimo da seguinte composição:

Quadro 36 - Redação sugerida para alterar o Estatuto

Art. **A Ouvidoria do IFS é um instrumento autônomo de controle e participação social que assegura à sociedade um modo de interagir dialogicamente com a instituição por meio de manifestações.
Parágrafo Único. A Ouvidoria compõe a estrutura de governança e atua para aperfeiçoar, mediante o tratamento das manifestações, as políticas e os serviços públicos prestados pelo IFS.

Fonte: O autor (2016).

A proposta apresentada tem lastro no agir comunicativo, no uso público da razão e no ideal de uma Ouvidoria ativa ligada à defesa dos direitos humanos e à promoção da democracia e que, por meio de sua atuação, pode alterar a realidade social. Ademais, observa os princípios estatutários do IFS, especialmente o da cidadania, da transparência e da gestão democrática.

A Ouvidoria é listada nos Regimentos Gerais de todos os trinta e oito institutos. Os IFET's do Triângulo Mineiro e do Paraná elencam expressamente a Ouvidoria como instância de controle. O Regimento Geral do IFS dedica três artigos para a unidade de Ouvidoria. O art. 11 enquadra a Ouvidoria na seção relativa aos órgãos de controle e assessoramento da administração superior, juntamente com a Reitoria, Pró-Reitorias, Diretorias Sistêmicas, Assessorias, Auditoria Interna e Procuradoria Federal. Os artigos 33 e 34 descrevem a forma de provimento do cargo de Ouvidor e as competências da Ouvidoria.

O art. 33 indica que é prerrogativa do Reitor designar um servidor para a função de Ouvidor. O método é adotado por 95% dos institutos da amostra. Destacam-se desse montante os IFET's Brasília e Rio Grande do Norte, cujos Ouvidores são selecionados pelo Conselho Superior. No IF Rondônia a nomeação do Ouvidor pelo Reitor é submetida à aprovação do Conselho Superior. A forma livre de seleção do Ouvidor pelo titular da entidade reduz sua autonomia e estabilidade, bem como sugere que os requisitos do cargo são subjetivos,

estabelecidos pelo Reitor. Outrossim, essa forma de provimento da função vai de encontro ao princípio da gestão democrática consignado no Estatuto do IFS.

Um modelo de Ouvidoria intra-orgânica e com participação da sociedade não deve posicioná-la subordinada diretamente ao titular da entidade (GOMES, 2016). Contudo, observa-se na amostra pesquisada que 70% das Ouvidorias dos IFET's não acompanham este preceito e apenas em 12,5% inexistente subordinação hierárquica.

As referências bibliográficas desta pesquisa recomendam a indicação do Ouvidor por órgão colegiado ou eleição e o estabelecimento de requisitos para a investidura no cargo (Cardoso et al., 2016; GOMES, 2016). Assim sendo, propõe-se a substituição do art. 33 por uma redação que atrele a Ouvidoria aos condicionantes de um modelo autônomo, conforme a relatada no Quadro 37. Ressalte-se que o texto atual do art. 33 é igual ao contido em outros sete IFET's.

Quadro 37 - Redação sugerida para o Regimento Geral

Texto atual	Art. 33 A Ouvidoria será exercida por um Ouvidor nomeado pelo Reitor, como um serviço disponibilizado pelo IFS, com a finalidade de dar os devidos encaminhamentos, no âmbito institucional, a denúncias, reclamações, informações, elogios, solicitações e sugestões referentes aos serviços prestados pela Instituição.
Alteração sugerida	Art. 33 A Ouvidoria será coordenada por um Ouvidor, eleito pelo Conselho Superior, dentre servidores docentes e técnico-administrativos portadores de diploma de nível superior inscritos como candidatos. § 1º Será considerado eleito para titular da Ouvidoria o candidato que obtiver, no mínimo, dois terços dos votos dos integrantes do Conselho Superior. § 2º O mandato do Ouvidor será de dois anos, admitida uma recondução.

Fonte: O autor (2016).

No IFS, a Auditoria Interna, segundo consta no regimento interno do setor, está subordinada ao Conselho Superior. Para a Ouvidoria sugere-se localização equivalente, ou seja, a subordinação da Ouvidoria deve ser transferida da autoridade controlada para o Conselho Superior. O art. 12 da proposta de regimento elenca a Ouvidoria do IFS em conjunto com a Auditoria Interna (Audint), a Comissão de Ética e a Coordenação de Processo Administrativo e Disciplinar (CPAD), como instância de apoio à governança. Essa posição coloca a Ouvidoria de acordo com os parâmetros de governança do TCU, elemento essencial da *compliance* organizacional.

Analisando a redação do Regimento Geral do IFS vislumbra-se o uso inadequado dos termos propor soluções e recomendar no inciso IV do artigo 34, pois a publicação Ouvidorias do Poder Executivo Federal (2013c, p. 52) adverte o seguinte:

Recomendar é sinônimo de ordenar (dar ordens) e implica os poderes de supervisão, fiscalização ou controle que ser investido de poderes de supervisão, fiscalização ou controle. Assim, um órgão ou entidade somente pode “recomendar” medidas a outro se tiver investido, oficialmente, desses poderes e, ainda assim, sobre as áreas sob sua competência.

(...)

Quanto a “propor medidas específicas”, não é função típica das Ouvidorias identificar quais as medidas que o órgão/entidade deve adotar para melhorar sua

gestão e resolver conflitos. O papel da Ouvidoria deve ser o de identificar e apontar ao órgão/entidade a necessidade de melhoria e inovação. Cabe ao órgão/entidade identificar a solução adequada e viável.

A mesma advertência sobre o texto do inciso IV do art. 34 pode ser replicada para mais treze regimentos gerais pesquisados, pois a maneira como foram redigidos é semelhante. Para sanar essa inconformidade sugere-se a supressão do inciso contido no Quadro 38.

Quadro 38 - Alteração sugerida para o Regimento Geral

Texto atual	“propor soluções e oferecer recomendações às instâncias pedagógicas e administrativas, quando julgar necessário, visando à melhoria dos serviços prestados, com relação às manifestações recebidas” (RG, 2011, p. 19).
Alteração sugerida	Supressão do inciso.

Fonte: O autor (2016).

Ainda conforme o entendimento da publicação Ouvidorias do Poder Executivo Federal (2013c, p. 53), o inciso V do artigo 34 do Regimento Geral do IFS apresenta uma competência não característica das unidades de Ouvidoria:

A Ouvidoria não deve se sobrepor aos órgãos de controle interno e externo que detêm os poderes, conhecimentos e técnicas de apuração/investigação de atos administrativos. Ela encaminha as reclamações e denúncias aos órgãos competentes e assegura que o interessado tenha resposta.

A Ouvidoria não tem poderes para apurar a veracidade das manifestações. Para isso, teria que ter poderes investigatórios o que, além de se configurar como uma sobreposição à ação dos órgãos de controle e correição implica em gastos.

À Ouvidoria não é habitual apurar responsabilidades ou verificar se as manifestações têm procedência pois não possui poderes investigatórios. Portanto, para o caso, sugere-se a supressão do inciso (Quadro 39), replicado em outros treze regimentos gerais de IFET's.

Quadro 39 - Alteração sugerida para o Regimento Geral

Texto atual	“realizar, no âmbito de suas competências, ações para apurar a procedência das reclamações e denúncias, assim como eventuais responsabilidades, com vistas à necessidade ocasional de instauração de sindicâncias, auditorias e procedimentos administrativos pertinentes” (RG, 2011, p. 19).
Alteração sugerida	Supressão do inciso.

Fonte: O autor (2016).

Neste estudo, além das imprecisões e inconformidades, verificou-se que todos os incisos do art. 34 constam mencionados de maneira idêntica nos regimentos gerais dos IFET's na quantidade expressa no Quadro 40, de modo que devem ser suprimidos e substituídos pelo elenco de competências sugeridas na proposta de regimento interno, descrita no Quadro 41.

Quadro 40 - Incisos idênticos encontrados nos regimentos gerais dos IFET's

Inciso	Quantidade de menções
I	14
II	16
III	13
IV	14
V	14

VI	14
VII	11

Fonte: O autor (2016).

Quadro 41 - Competências da Ouvidoria do IFS

<ul style="list-style-type: none"> • Receber, examinar e tratar as manifestações conforme normativos da Ouvidoria-Geral da União e subsidiariamente por este regimento; • Esclarecer o conteúdo das manifestações e a viabilizar o ato de distribuição; • Realizar a mediação administrativa para certificar que a manifestação está sendo instruída pela unidade competente e será cumprida dentro do prazo estabelecido; • Cobrar respostas das unidades competentes a respeito das manifestações; • Analisar a qualidade das respostas produzidas pela unidade competente; • Encaminhar ao manifestante a resposta conclusiva à manifestação apresentada; • Orientar as unidades administrativas sobre os prazos de atendimento e as rotinas a serem cumpridas; • Monitorar o cumprimento dos prazos de atendimento; • Encaminhar aos setores competentes do IFS as denúncias e reclamações referentes a dirigentes, servidores ou serviços prestados; • Organizar e manter banco de dados das manifestações; • Produzir informações a partir da análise das manifestações para subsidiar a avaliação da política e dos serviços públicos prestados pelo IFS; • Apresentar periodicamente relatório gerencial de suas atividades e das manifestações; • Realizar estudos sobre temas relacionados às áreas de atuação da Ouvidoria e pesquisa sobre a satisfação dos cidadãos com o serviço prestado pela Ouvidoria e pelo instituto; • Publicar e atualizar os conteúdos do sítio eletrônico da Ouvidoria; • Divulgar suas atividades para facilitar o acesso do cidadão aos serviços de Ouvidoria e aos ofertados pelos IFS; • Exercer as atribuições relativas ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); • Realizar a capacitação e sensibilização dos servidores em temas relacionados às atividades de Ouvidoria; • Propor normas e procedimento para organizar as atividades de Ouvidoria no âmbito do IFS; • Manifestar-se previamente sobre os atos normativos do IFS dirigidos ao público externo; • Implementar projetos de participação e controle social dos cidadãos e entidades civis das atividades do IFS, nos processos de formulação, acompanhamento e avaliação das atividades e serviços prestados, tais como audiências e consultas públicas; • Diagnosticar as tensões e conflitos sociais e apoiar IFS na articulação junto a órgãos e agentes externos com vistas à sua resolução, na defesa do interesse público; • Elaborar plano de trabalho anual com definição de objetivos, ações, metas e resultados; • Assessorar a Reitoria nos assuntos relacionados às atividades da Ouvidoria; • Remeter à Ouvidoria Geral da União, com periodicidade mínima semestral, relatórios, bem como dados e informações, observando-se a regulamentação específica; • Exercer outras atribuições reguladas pela Ouvidoria Geral da União.
--

Fonte: adaptado de BRASIL (2013d).

A reprodução acrílica dos regulamentos de outros órgãos foi constatada também na Resolução nº 43/2011/CS que aprova a norma para o uso de veículos oficiais do IFS. Sua redação é cópia integral de documento equivalente da Universidade Federal do Pampa e do IFET Catarinense.

4.2 Proposta de Regimento Interno (Apêndice A)

Do ponto de vista conceitual, além de outros tópicos, a proposta de regimento interno oferecida nesta pesquisa estabelece parâmetros para a escolha do Ouvidor, requisitos e garantias do cargo, nível hierárquico e competências da Ouvidoria. Do ponto de vista prático, o regimento regulamenta

procedimentos, padroniza prazos para tratamento das manifestações, elenca os conhecimentos, habilidades e atitudes requeridas para exercício do cargo, aspectos da gestão da informação e estabelece condições para o relacionamento da Ouvidoria com as demais unidades do IFS.

A Ouvidoria do IFS deve inspirar seu planejamento estratégico na missão das Ouvidorias públicas creditada à Ouvidoria-Geral da União, em sua publicação sobre atendimento ao cidadão nas Ouvidorias públicas. A missão institucional da Ouvidoria pública abre a proposta de regimento interno (art. 2º) e juntamente com sua função, obtida no decreto nº 8.423/2014, as diretrizes (art. 6º) e princípios (art. 5º) devem nortear o padrão de conduta, o planejamento e o propósito da Ouvidoria.

O Guia de Orientação para a Gestão de Ouvidorias (2013d) aponta que a estrutura regimental deve observar a nomenclatura de Ouvidor-Geral para as Ouvidorias de ministérios e órgão da presidência, de Ouvidor para as entidades da administração indireta e, alternativamente, de Ouvidor-Chefe quando a Ouvidoria possuir unidades descentralizadas. Deste modo, a nomenclatura do cargo permaneceu sem alteração.

Os canais de acesso (Art. 47) e a tipologia das manifestações (Art. 46) são as indicadas pela OGU, sem alterações. Contudo, a Ouvidoria do IFS deve abrir uma conta na rede social mais popular, notadamente o *Facebook*, seguindo o exemplo capitaneado principalmente pelas Ouvidorias dos órgãos do Poder Judiciário e operá-la como instrumento de divulgação.

O desenho do cargo de Ouvidor contido na proposta de regimento especifica seu conteúdo e os métodos de trabalho, as relações com os outros setores e o posiciona formalmente no organograma (Art. 8º). Ainda que cargo de Ouvidor não exija uma formação específica e seja considerado recente (BRASIL, 2012), a proposta incluiu no corpo do regimento as competências necessárias para cumprir com desenvoltura a função. O Guia (2013d) sugeriu cinco competências para o cargo de Ouvidor, inseridas na proposta de regimento como forma de reforçar a necessidade de construção do perfil profissional do Ouvidor do IFS (Art. 17). São elas:

- Reconhecer os cidadãos como sujeitos de direitos;
- Qualificar as expectativas dos cidadãos de forma adequada;
- Responder aos cidadãos;
- Demonstrar os resultados produzidos.

O perfil pretendido deve abarcar o estoque de conhecimentos técnicos, conceituais e interpessoais experiências e qualidades pessoais para tornar o candidato ao cargo de Ouvidor apto a encarar as circunstâncias cotidianas de uma Ouvidoria. Para tanto, os artigos 18, 19 e 20 reúnem

os conhecimentos, habilidades e atitudes requeridas para o desempenho do cargo. Nesse sentido, o desenho do cargo definiu o grau de responsabilidade e liberdade concedido ao Ouvidor.

Sobre a rotatividade na função dos Ouvidores dos institutos federais, numa amostra de 24 unidades que correspondem a 63% do total, é possível afirmar que 62% dos Ouvidores estão a mais de um ano à frente da gestão. Contrariamente, no IFS, nenhum dos últimos 5 Ouvidores conseguiu concluir um ano no comando do setor. Os dados, contabilizados até 31 de julho de 2016, apontam que o decurso da gestão dos Ouvidores tem em média duzentos dias de duração, ou pouco mais de seis meses (Quadro 42). A rotatividade na função impede a consolidação de um trabalho sério na Ouvidoria.

Quadro 42 - Tempo de Gestão dos Ouvidores do IFS

Ouvidor	Portaria de Designação	Intervalo
Portaria nº 2.272 de 08 de outubro de 2013	Carlos Whendel Kreme	301
Portaria nº 2.072 de 26 de agosto de 2014	Mateus Vasconcelos Luz	142
Portaria nº 209 de 16 de janeiro de 2015	Regis Renner Vasconcelos Malta Júnior	121
Portaria nº 1.387 de 18 de maio de 2015	Ana Paula Maria da Silva	112
Portaria nº 2.486 de 08 de setembro de 2015	Fernando Fontes Santos	327

Fonte: O autor (2016).

O formato de Ouvidoria adotado pelo IFS retrata bem os modelos em disputa detectados por Lyra (2014). Para que o princípio da eficiência seja superado pelo da ampla participação “é necessário conceber uma conformação estrutural da Ouvidoria que albergue mecanismos de natureza democrática na estruturação da Ouvidoria, a começar pelo processo de escolha do Ouvidor” (LYRA, 2014, p. 43). Esse é um dos passos para que a tensão entre a racionalidade instrumental e a dialógica esteja propensa a ser preponderante em favor desta última.

O Ouvidor do IFS não tem autonomia e estabilidade na função para colocar em pauta modificações que ajustem o modelo de Ouvidoria aos conceitos mais modernos da literatura sobre o tema. Para redirecionar sua postura na direção da autonomia e afastá-la da sujeição ao órgão controlado, o art. 13 descreve o procedimento interno para escolha do Ouvidor e um mandato de dois anos para assegurar sua estabilidade.

A designação dos responsáveis pela Ouvidoria do IFS para funções administrativas, como a de fiscalização contratual ou substituto da Coordenação de Processos Administrativo Disciplinar (CPAD), não observa o princípio da segregação de funções nos sistemas de trabalho. A eliminação desse tipo de conduta por parte da administração será evitada pois, conforme o art. 16 da proposta, o cargo de Ouvidor será exercido em regime de integral dedicação ao serviço e essa condição esbarra em qualquer possibilidade de desvio de função.

O Ouvidor do IFS não auferirá fidúcia para representar o setor. Da amostra pesquisada, 46% repetem o comportamento do IFS com relação ao tema e 54% retribuem pecuniariamente

o exercício do cargo de Ouvidor, sendo 16% na forma de Cargo de Direção (CD). O Guia de Orientação para a Gestão de Ouvidorias (2013d, p. 26) posiciona-se da seguinte maneira sobre o tema da remuneração do Ouvidor:

É importante que o cargo (ou função) em comissão do Ouvidor seja de alto nível na estrutura hierárquica do órgão/entidade, assim como o seu padrão remuneratório, tendo em vista que sua função exige que ele promova a permanente articulação com as demais autoridades do órgão ou entidade, com vistas à eficácia no encaminhamento das demandas recebidas dos usuários às unidades administrativas; no acompanhamento das providências; no controle dos prazos de resposta e a eventual cobrança aos responsáveis, em caso de atrasos.

Para alinhar a Ouvidoria do IFS ao disposto, o art. 14 condiciona o exercício das atividades de Ouvidoria a uma gratificação equivalente ao Cargo de Direção (CD).

Os candidatos ao processo eleitoral para o cargo de Ouvidor devem atender aos requisitos técnicos estabelecidos no regimento interno. Estes requisitos são apropriados para evitar a inscrição de candidatos tecnicamente despreparados e desconhecedores das competências e responsabilidades da função. O texto do regimento proposto inseriu a escolaridade como requisito para concorrer ao cargo (Art. 13).

As prerrogativas atribuídas ao Ouvidor, assim como seus deveres e proibições servem para resguardar e balizar sua ação. As prerrogativas são direitos elementares para empoderar o Ouvidor na mediação dos direitos violados. Não se tratam de regalias ou privilégios. São garantias para permitir ao Ouvidor agir na defesa do manifestante com autonomia e independência. A prerrogativa é uma maneira pela qual o Ouvidor pode proteger tanto a administração quanto o cidadão, uma maneira de equilibrar a desigualdade existente entre o aparelho estatal e o manifestante.

O artigo 22 elencou seis prerrogativas sobre aspectos procedimentais e liberdades para o exercício do cargo, dentre elas a de participar das reuniões dos colegiados superiores do IFS, a autonomia e o acesso direto a servidores. A autonomia financeira trata de inserir a Ouvidoria no planejamento para que seu Plano de Trabalho tenha correspondente orçamentário.

As proibições (art. 23 e 24) são relativas ao exercício de mandato sindical e atividade político partidária. Já o dever (art. 25) refere-se à disponibilidade de prestar informações ao Conselho Superior sempre que convocado. A literatura entende que além de requisitos para concorrer ao cargo, são necessários também indicar os motivos que aventam a possibilidade de o Ouvidor ser exonerado do cargo.

Quadro 43 - Motivos para destituição do Ouvidor

Licença	<ul style="list-style-type: none"> • Doença em Pessoa da Família; • Motivo de Afastamento do Cônjuge; • Serviço Militar; • Atividade Política; 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação; • Tratar de Interesses Particulares; • Desempenho de Mandato Classista.
---------	--	--

Afastamento	<ul style="list-style-type: none"> • Servir a Outro Órgão ou Entidade; • Exercício de Mandato Eletivo; • Estudo ou Missão no Exterior; • Participação em Programa de Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i> no País.
Outros	<ul style="list-style-type: none"> • A seu pedido; • Perda do vínculo funcional com a instituição; • Posse em outro cargo inacumulável; • Condenação em crime, em decisão judicial transitada em julgado; • Condenação em procedimento administrativo disciplinar; • Prática de atos que extrapolem sua competência; • Exercício de atividade ou função que configure conflito de interesse com a função; • Conduta ética incompatível com a função deliberada pela Comissão de Ética; • Negligência ou ineficiência no cumprimento das suas obrigações e funções.

Fonte: O autor (2016).

As licenças e afastamento motivadores da destituição são as arroladas na lei 8.112/1990. A destituição será encaminhada diretamente pelo Reitor(a) nos casos de pedido, perda do vínculo funcional, posse em outro cargo inacumulável, nos afastamentos e licenças. Nas demais hipóteses, o processo será iniciado pelo conselho superior, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

O sistema de trabalho formado pelo posto da Ouvidoria requereu um elenco de competências e detalhamento sobre como o trabalho deve ser realizado, especialmente o atendimento de manifestação. O registro considerou os principais processos de Ouvidoria para consolidar suas atribuições e potencializou uma melhoria no entendimento de seu papel pelos outros setores e lhe confere respaldo dentro do instituto. Assim, foram estabelecidas vinte e cinco competências para a Ouvidoria do IFS (art. 27). Ademais, por fazer parte da rede de Ouvidorias, os procedimentos, linguagens e formas a serem utilizadas pelas Ouvidorias no atendimento de manifestação foi padronizado pelas normas da OGU e pelo Guia Prático de Tratamento de Manifestações (2015). Não obstante, o Capítulo VI menciona alguns procedimentos próprios e específicos para serem adotados internamente (Art. 29 ao 44).

Devido ao enriquecimento de atribuições do cargo contida na proposta de regimento, na organização da Ouvidoria foi acrescentada a figura do Ouvidor substituto e um quadro administrativo (art. 9º). Esta composição tem como objetivo resolver o problema nos períodos de afastamento ou impedimento do Ouvidor e transferir o manejo da parte operacional da Ouvidoria para um servidor específico. Com o enriquecimento do cargo pretende-se que a Ouvidoria supere o estágio atual onde opera somente na triagem de manifestações e absorva novas responsabilidades descritas no Art. 27:

- Realizar estudos sobre temas relacionados às áreas de atuação da Ouvidoria e pesquisa sobre a satisfação dos cidadãos com o serviço prestado pela Ouvidoria e pelo instituto;

- Implementar projetos de participação e controle social dos cidadãos e entidades civis das atividades do IFS, nos processos de formulação, acompanhamento e avaliação das atividades e serviços prestados, tais como audiências e consultas públicas;
- Diagnosticar as tensões e conflitos sociais e apoiar o IFS na articulação junto a órgãos e agentes externos com vistas à sua resolução, na defesa do interesse público;
- Realizar a capacitação dos servidores do órgão em temas relacionados com as atividades da Ouvidoria;
- Propor normas e procedimentos para as atividades de Ouvidoria, no âmbito do IFS;
- Manifestar-se previamente sobre os atos normativos do IFS dirigidos ao público externo e interno;
- Exercer as atribuições relativas ao Serviço de Informações ao Cidadão (SIC).

Seguindo a tendência de 70,8% das Ouvidorias pesquisadas, a Ouvidoria do IFS abriga o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Não obstante, apenas em metade destas (50%) o Ouvidor é a autoridade responsável pelo monitoramento da implantação da Lei de Acesso à Informação (LAI). Na proposta de regimento ficou assentado que a Ouvidoria do IFS irá exercer as atribuições relativas ao SIC (parágrafo único do art. 11).

A quantidade significativa de informação recebida pela Ouvidoria pode ser transformada em subsídio para o processo decisório. Entretanto, para ser utilizada estrategicamente, a Ouvidoria deve coletar, processar e administrar a informação e incorporá-la na forma de ativo a ser compartilhado na organização. A gestão da informação é atividade essencial e a Ouvidoria deve ter a habilidade para capitalizar as informações recebidas e traduzi-las na forma de indicadores quantitativos, qualitativos e análise crítica, condensados em um relatório gerencial. O penúltimo capítulo da proposta de regimento relaciona os dados que devem ser registrados pela Ouvidoria, os itens de controle e indicadores e o conteúdo mínimo para o relatório gerencial (Art. 51 a 56).

Ao elencar os conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias para o exercício do cargo e relacionar indicadores de desempenho para avaliar a qualidade do serviço prestado, o texto inspira-se nas diretrizes do Programa Nacional de Desburocratização da Gestão Pública (Gespública). Os processos mais complexos de Ouvidoria ativa, ausentes nesta versão, conformam a visão de futuro da Ouvidoria do IFS. Outras omissões detectadas com amadurecimento do setor serão consideradas em atualizações do regimento interno.

O resultado do roteiro adotado originou uma peça bruta, organizada em capítulos, seções e artigos, suscetível a um filtro para adaptá-lo aos condicionantes da realidade funcional e cultural do IFS. Caso acatada, a proposta final deve ser remetida para apreciação do Conselho Superior do IFS, conforme disposição estatutária. A aprovação do ato normativo para a Ouvidoria será a base para sua autonomia e para a ação do titular. O Quadro 44 apresenta a estrutura final do regimento sugerido.

Quadro 44 - Estrutura da proposta de regimento interno da Ouvidoria

CAPÍTULO I - DAS DEFINIÇÕES	CAPÍTULO VI - DO ATENDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO
CAPÍTULO II - DA CATEGORIA E FINALIDADE	Seção I - Do Tratamento da manifestação
CAPÍTULO III - DA ORGANIZAÇÃO	Seção II - Da Resposta da unidade competente à Ouvidoria
CAPÍTULO IV - DO CARGO DE OUVIDOR	Seção III- Dos Usuários e Tipos de Manifestação
Seção I - Do Procedimento Interno de Seleção	Seção IV - Dos Meios de Acesso
Seção II - Do Perfil Profissional	CAPÍTULO VII - DO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO
Seção III -Das Atribuições	CAPÍTULO VIII - DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO
Seção IV - Das Prerrogativas	CAPÍTULO IX - DISPOSIÇÕES GERAIS
Seção V - Dos Deveres e Proibições	
Seção VI - Da Destituição	
CAPÍTULO V- DAS COMPETÊNCIAS DA OUVIDORIA	

Fonte: O autor (2016).

4.3 Proposta da Carta de Serviços da Ouvidoria (Apêndice B)

Em 2009 o governo federal regulamentou, através do Decreto nº 6.932/2009, as diretrizes para o atendimento público prestado ao cidadão e instituiu a Carta de Serviços ao Cidadão. O documento aponta diretrizes, práticas e exigências nas relações entre o governo e cidadão e a aplicação de pesquisa de satisfação junto aos cidadãos. A pesquisa de satisfação, aplicada periodicamente, visa assegurar a participação do cidadão na avaliação dos serviços oferecidos e no cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Cidadão.

A maioria das Ouvidorias dos IFET's pesquisadas (67%) não tem documentada a Carta de Serviços ao Cidadão. O IFS elaborou e divulgou a sua em 2015. O documento é dividido em nove partes, distribuídas em 50 páginas. Contudo, a despeito do relatado no Relatório de Gestão 2015, o conteúdo da Carta de Serviços do IFS assemelha-se a um apanhado de informações dispersas, sem qualquer correspondência com o comando do decreto. No caso do trecho relativo à Ouvidoria observa-se apenas a menção às competências e informações básicas do setor. A informação primordial sobre o sistema eletrônico utilizado para receber as manifestações não aparece em seu texto. Ou seja, a carta de serviços não informa como o cidadão pode acionar, por meio do autosserviço, a Ouvidoria do instituto.

Os dois principais serviços ofertados pela Ouvidoria, quais sejam, o tratamento das demandas oriundas do e-OUV e e-SIC não são relacionados no documento. Um cotejamento entre a carta do IFS e o conteúdo mínimo recomendado pelo decreto permite concluir que a carta foi elaborada sem observar o disposto no decreto e no Guia Metodológico elaborado pelo Gespública. As informações ausentes referem-se a(os):

- Requisitos, documentos e informações necessários para acessar o serviço;
- Principais etapas para processamento do serviço;
- Prazo máximo para a prestação do serviço;
- Forma de prestação do serviço;
- Forma de comunicação com o solicitante do serviço; e
- Locais e formas de acessar o serviço.

A Carta de Serviços do IFS pode ser acessada no item Ações e Programas, localizado na seção Acesso à Informação do portal do IFS ou diretamente por meio do endereço eletrônico http://ifs.edu.br/images/1Documentos/2016/3-mar%C3%A7o/Carta_de_servico-09-03-16.pdf.

O formato final da proposta está descrito no Quadro 45.

Quadro 45 - Estrutura da Proposta de Carta de Serviços ao Cidadão da Ouvidoria

<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos e Compromissos da Ouvidoria • Vinculação administrativa da Ouvidoria • Posição da Ouvidoria no organograma do IFS • Serviços oferecidos pela Ouvidoria do IFS • Quem pode utilizar os serviços da Ouvidoria • Tipologia das manifestações recebidas pela Ouvidoria do IFS 	<ul style="list-style-type: none"> • Canais de Comunicação • Procedimentos Internos • Prazo de atendimento • Limites de atuação da Ouvidoria do IFS • Comunicação do Desempenho • Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)
--	--

Fonte: O autor (2016).

Os requisitos da carta ajudam a Ouvidoria a expressar compromissos com um padrão de atendimento, como também dar suporte ao trabalho interno do setor, visto que, com a transparência, o cidadão ficará encarregado de cobrar o nível de desempenho assumido. Essa transformação demanda um processo de aprendizagem do setor para adaptar-se aos preceitos de controle e participação social. De outro modo, o sucesso no atendimento e no desempenho do setor irá melhorar e reafirmar a imagem do IFS no seio da sociedade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em tempos nos quais as sociedades vivem sob premissas democráticas, a consciência sobre a importância da participação torna a gestão de Ouvidorias um desafio interessante. Em períodos democráticos o Estado é reconfigurado para viabilizar a participação social e superar seu desenho autoritário, “resistente aos impulsos participativos” (DAGNINO apud RIZEK, 2003, p. 162). Contudo, sua abertura e a redefinição de sua relação com a sociedade estão sujeitas à influência de projetos políticos democráticos ou autoritários.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a esfera pública brasileira tem tentado se adaptar ao sistema de governo democrático e adotar a colaboração entre administração pública e cidadão como método de gestão, visto que, em última análise, o cidadão é o detentor do poder político, sintetizado na figura do Estado. Neste percurso, viu-se que as críticas a reforma gerencial evidenciam sua contribuição aos aspectos de eficiência e qualidade dos serviços públicos e sua incapacidade de romper com processos decisórios centralizadores por meio do expediente da participação social.

Uma administração voltada para a *res publica* deve suplantar o Estado autoritário em suas variantes weberianas ou gerencialistas, e albergar condições dialógicas, democráticas para a gestão da coisa pública. Nessa linha, aos poucos o caráter monológico, unilateral e autoritário do processo decisório na administração pública tem sofrido influências e perdido espaço para um modelo de gestão pública aberto e participativo. Essa transição permite que o Estado trabalhe de modo compartilhado com a sociedade e que a participação saia da esfera retórica e encontre legitimidade no modo de administração estatal.

Como alternativa, a gestão social busca absorver as ferramentas do gerencialismo e pautar aspectos multidimensionais para gerir as demandas sociais e contribuir para a transformação social. Fortalecer a gestão social exige a reestruturação da relação entre as entidades públicas e a sociedade com a criação de iniciativas democráticas de gestão, de meios de acesso como as Ouvidorias, para possibilitar a avaliação, a fiscalização e a *accountability*.

No âmbito do envolvimento da administração pública com os cidadãos, uma gestão que pretenda reivindicar para si os atributos de democrática e inclusiva deve dispor de uma Ouvidoria autônoma. As elites burocráticas devem buscar o diálogo com a sociedade por meio de canais que não sejam apenas meios de propaganda para disfarçar seu caráter autoritário. Ou seja, o discurso participativo estabelecido na seara retórica deve se reproduzir na prática por meio de uma Ouvidoria desvinculada da burocracia gerencial.

As Ouvidorias são afetadas pela maneira como a sociedades e os governos se postam diante das necessidades de aprimorar a democracia participativa e defender direitos. Os problemas deste relacionamento vão desde o desconhecimento sobre as Ouvidorias, a falta de estrutura e valorização, até a repulsa dos gestores pelo instituto. Muitas vezes as Ouvidorias cuidam apenas do atendimento às manifestações do cidadão sem ocupar-se com a avaliação do funcionamento do órgão e em provocar mudanças na organização interna. O menosprezo dos gestores públicos transforma a Ouvidoria Pública em um distribuidor de manifestações, sem resultado concreto.

A Ouvidoria contribui para a formação de um espaço permanente de uso público da razão em um ambiente onde é preponderante a razão privada, dando possibilidade de cidadãos questionarem e corrigirem o funcionamento das instituições. A razão privada ou instrumental prioriza o indivíduo e afasta a Ouvidoria da razão comunicativa, tornando sua atuação voltada para a defesa dos interesses do órgão.

Na qualidade de instância de controle e participação social, a Ouvidoria decifra as vontades da população e desde esta ação comunicativa entre sujeitos pode legitimar tanto sua atuação quanto a do Estado. A administração pública deve receber estas demandas vocalizadas pelo cidadão como a representação dos interesses destes, daquilo que lhe interessa dentro do direito à participação na gestão pública. Nesse quesito, a Ouvidoria viabiliza o acesso da sociedade, diminui a assimetria existente na relação sociedade e Estado e auxilia a transformação da cultura da reclamação em cultura de participação.

O diálogo, o controle e as impressões proporcionados por Ouvidorias autônomas devem ter como resultado o benefício do cidadão e a alteração da realidade das estruturas administrativas controladas pela elite burocrática. Assim, a Ouvidoria deve estar organizada para mediar o contato entre os cidadãos e o governo, ou seja, um modo de operação que auxilie a institucionalização da Ouvidoria deve estruturá-la de maneira a facilitar o agir comunicativo para traduzir e qualificar as demandas populares.

Para atuar enquanto instância de apoio à governança e enfraquecer o autoritarismo e o corporativismo, a Ouvidoria deve considerar elementos essenciais como a participação, a transparência, a eficiência e a *accountability* dos agentes públicos. Deste modo, a validade de uma Ouvidoria depende de estar em conformidade com o modelo de governança onde o Ouvidor seja um defensor dos interesses do cidadão dentro do órgão. As escolhas feitas para o desenho institucional da Ouvidoria podem fragilizar ou melhorar seu desempenho nesse sentido. Seu desenho pode municiá-la de conteúdo democrático e concebê-la como mecanismo eficiente de comunicação, sendo a autonomia, fator crítico de sucesso.

A falta de autonomia, conscientização, reconhecimento e valorização interna dificulta no cumprimento do papel da Ouvidoria. No IFS, indistintamente, testemunhei, enquanto Ouvidor, hostilidades em relação a sua atuação. Descrevo, como exemplo, a solicitação de um Pró-Reitor para que procurássemos diminuir o volume de manifestações direcionadas ao setor sob sua responsabilidade. Creio ser praticamente impossível que o sujeito ousasse manifestar o mesmo desejo para o setor de Auditoria Interna do IFS, cuja legitimidade encontra-se em outro patamar.

Caso a Ouvidoria do IFS já tivesse experimentado uma transformação institucional no sentido de deslocar-se do estágio de subordinação para perfilar como independente e legítima, essas demonstrações de resistência e desprezo não encontrariam ambiente favorável para expressão tão explícita. É necessária aos servidores a percepção de que a Ouvidoria não cria demandas pois estas advêm, em sua maioria, de reclamações e dúvidas sobre o serviço prestado na forma de política educacional.

O aumento progressivo do número de usuários nos autoriza a supor que a Ouvidoria do IFS pode ser um fator de confiança da sociedade em um modelo de gestão participativa e protetora de direitos contrariados pela má administração e até pelo abuso de poder. Cabe aos gestores do IFS perceberem a necessidade de agir comunicativamente em relação às manifestações para evitar seu descolamento da realidade dos cidadãos e a descrença na instituição.

Diante destes elementos teóricos e fáticos, este trabalho iniciou-se com uma pergunta a ser respondida: como conformar a Ouvidoria e dotá-la de organização necessária para atuar como instância interna de apoio ao sistema de governança do IFS? A resposta foi conseguida mediante uma proposta de reformulação da Ouvidoria do IFS, precedida de uma análise que incluiu características democráticas necessárias para concretizar o triplo caráter de suas ações em condições ideais. Ou seja, como atuar feito instrumento de participação e controle social, como ferramenta de gestão e, desde a LAI, como meio de acesso à informação.

O resultado do trabalho é fruto do acúmulo teórico sobre os modelos de desenho institucional ideais para tornar as Ouvidorias públicas mecanismos participativos capazes de modificar a relação Estado e sociedade. Uma das alternativas encontradas pelo estudo para conciliar o papel da Ouvidoria com a governança do IFS foi elaborar uma proposta de regimento adequada para cristalizar a estrutura organizacional, competências da Ouvidoria, os meios para facilitar a atuação autônoma do Ouvidor e o acesso rápido aos gestores para reduzir o tempo e fluxo, bem como aumentar a capacidade de resposta.

O documento apresentado contém atribuições e prerrogativas para qualificar a intervenção da Ouvidoria do IFS enquanto instância de apoio à governança pública. O texto

procura incrementar o potencial dialógico da Ouvidoria e evitar seu aprisionamento ao modelo burocrático-patrimonialista e à racionalidade instrumental.

Para tanto propusemos um desenho de Ouvidoria pensado para aperfeiçoar o caráter de comunicativo e participativo tendo como base o processo de escolha do Ouvidor por colegiado. O texto do regimento busca eliminar a vontade discricionária dos gestores na escolha do Ouvidor e estabelece aspectos indispensáveis a sua autonomia política como o mandato fixo, estabilidade e a subordinação hierárquica.

No contexto de uma gestão democrática, condizente com o Estatuto do IFS, a autonomia da Ouvidoria pode contribuir para aumentar a confiança do cidadão em seu trabalho e também melhorar a imagem da instituição perante a sociedade pois coloca à disposição desta um instrumento de participação social e transparência na gestão da política pública de educação. Depreende-se que a efetividade de sua atuação depende da democraticidade do espaço institucional e do reconhecimento de seu trabalho no apoio à governança e norteados pela gestão social.

Com a normatização pretende-se empoderar a Ouvidoria, requisito para o exercício imparcial de suas funções, e dar-lhe um caráter mais proativo, estratégico e efetivo. Ademais, com a assunção das atividades pertinentes à LAI, a Ouvidoria tem potencial para contribuir com a *accountability*. Ainda como consequência da normatização, será possível realizar a magistratura da persuasão pois a Ouvidoria não será entendida como órgão de governo e o Ouvidor não participará das atividades burocráticas.

A Ouvidoria do IFS, apesar de encontrar-se em processo de consolidação, apresentar fragilidades e dificuldades, caso tenha força e encontre apoio para atuar como voz da sociedade dentro da burocracia, pode se tornar instrumento de uma gestão democrática, promotora da cidadania, hábil no fortalecimento das políticas públicas de educação.

Nesse sentido a Ouvidoria do IFS não pode limitar-se a ser apenas um espaço para tratamento de manifestações, típico da ideologia privatizante. Deve ir além da finalidade de modernização administrativa e incentivar a participação popular de maneira a superar a figura do cidadão-cliente do serviço público e absorver a ideia de cidadão participante do processo decisório, com a autoridade política resguardada pelo republicanismo. O desafio é fortalecer a convicção democrática da Ouvidoria do IFS para fomentar uma discussão política sobre temas coletivos do órgão, retirando-o da centralidade das vontades individuais.

O produto deste trabalho pode ajudar a Ouvidoria do IFS a realizar esta travessia para um modelo autônomo com características inovadoras e cuja ação fiscalizadora alcance a correção de atos administrativos ilegais e injustos. Ao alcançar a outra margem, a Ouvidoria

vai estar preparada para perceber e interpretar as preferências da sociedade de modo a aproximar cidadão e gestores num modelo de gestão mais responsivo, próprio de um processo democrático e da governança pública.

Como ressaltou Lyra (2016), espera-se que o espectro da Ouvidoria pública autônoma e democrática esteja rondando os gestores para que este projeto de Ouvidoria não seja frustrado e, algum modo, sirva como suporte para converter a Ouvidoria do IFS em instrumento idôneo de democracia participativa, afastando-a do autoritarismo que impregna a política brasileira.

Estudos posteriores podem analisar as manifestações recebidas pela Ouvidoria do IFS para verificar subsídios da Ouvidoria à gestão. Outro foco pode ser investigar a posição dos usuários quanto ao alinhamento da Ouvidoria do IFS aos princípios de governança, ao seu papel e à satisfação com o resultado de sua ação. Ainda pode averiguar o panorama das ouvidorias dos órgãos públicos federais sediados em Sergipe.

Referências Bibliográficas

Associação Brasileira de Ouvidores. **Manual de Boas Práticas Ouvidorias Brasil**. Comitê de Ouvidorias (ABRAREC), 2015. Disponível em: <http://abrarec.com.br/wp-content/uploads/2015/07/Vs_pb.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper12.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2006.

ALVES, C. A. M.; MACHADO FILHO, C. A. P. Os princípios de governança corporativa e a atuação das Ouvidorias em instituições bancárias no Brasil. **Revista Gestão da Produção, Operações e Sistemas**. Bauru, ano 9, n. 2, p. 51-63, abr./jun., 2014. Disponível em: <<http://revista.feb.unesp.br/index.php/gepros/article/view/1064/578>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. **Regulamento do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional**. Brasília, 2016.

AMANTINO, Antônio Kurtz. Democracia: a concepção de Schumpeter. **Revista Teoria e Evidência Econômica**. Passo Fundo, v. 5, n. 10, p. 127-140, maio, 1998. Disponível em: <http://72.55.165.238/sites/default/files/documentos/joseph_schmpeter_-_democracia.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 01-19, mar. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v10n1/03.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun., 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 de junho de 2016.

BAESSO, Robson de Souza. Ouvidorias: Mecanismos Singulares de Governança. In: **Encontro da Anpad (XXXVII)**, Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB464.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

BARROS, Jorge Luiz Rodrigues de. **Qualidade da democracia e accountability: o Brasil pode ser medido?**. 2008. 86 f. Monografia (Especialização) Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília. Disponível em:

<http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3865/qualidade_democracia_barros.pdf?sequence=3>. Acesso em 18 de maio de 2016.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno da dívida externa**, São Paulo, n. 69, 1994. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzien – Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 2001.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um Brasil de todos**: um plano de gestão para o Governo Lula. Brasília: MP, SEGES, 2003. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/081003_seges_arq_gestao.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública**; Brasília: MP, SEGES, 2009. Disponível em: <http://areapublica.confex.org.br/arvore_hiperbolica/gespublica/2009/curso143_Instrumento1000Pontos.pdf>. Acesso em 17 de maio de 2016.

_____. Ministério da Educação. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. **Instrumento de Avaliação Institucional Externa**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/institucional/2010/instrumento_avaliacao_institucional_externa_recredenciamento.pdf>. Acesso em 01 de setembro de 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa Gespública. **Carta de Serviços ao Cidadão**: Guia Metodológico. Brasília; MP, SEGE, 2014c. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/carta_de_servicos_ao_cidadao_-_guia_metodologico.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA. **Modelo de Excelência em Gestão Pública**. Brasília; MP, SEGE, 2014d.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016. Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 abr. 2016. Seção 1, p. 79.

_____. Controladoria-Geral da União. **Sumário Executivo: Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Orientações para Implantação de Unidade de Ouvidoria: rumo ao sistema participativo**. 5. Ed. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/Ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-Ouvidoria.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Orientações para a implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias públicas: rumo ao sistema participativo**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/Ouvidoria/arquivos/ogu-implementacao_lai.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Orientações para o atendimento ao cidadão nas Ouvidorias públicas: rumo ao sistema participativo**. Brasília, 2013b. Disponível: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/Ouvidoria/arquivos/ogu-atendimento-cidadao.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Ouvidorias do Poder Executivo Federal**. SALGADO, Valéria Alpino Bigonha; ANTERO, Samuel A. (Org.) Brasília, 2013c. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/Ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto3_Ouvidorias_executivo.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Guia de orientação para a gestão de Ouvidorias**. SALGADO, Valéria Alpino Bigonha; ANTERO, Samuel A. (Org.) Brasília, 2013d. Disponível: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/Ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto_5_gestao_de_Ouvidorias.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 1, de 05 de novembro de 2014**. Brasília, 2014b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-ogu-01-2014.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Guia Prático de Tratamento de Manifestações**. Brasília, 2015. Disponível: <<http://www.Ouvidorias.gov.br/arquivos/completo-guia-pratico-de-tratamento-de-manifestacoes-no-e-ouv.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Manual de Ouvidoria pública: rumo ao sistema participativo**. Edição revisada e ampliada. Brasília, 2015. Disponível

em: <<http://www.Ouvidorias.gov.br/central-de-conteudos/biblioteca/arquivos/manual-de-Ouvidoria-publica.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Controladoria-Geral da União. **Manual para Ouvidores Federais**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.Ouvidorias.gov.br/Ouvidorias/instrucao-normativa/manual-instrucao-normativa.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Lei n.12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a lei n.11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014e. 80 p. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Presidência da República. Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 ago. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Presidência da República. Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 set. 2013a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8109.htm>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Presidência da República. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 maio 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Presidência da República. Decreto nº 8.638 de 15, de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, 18 jan. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm#art13>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____. Presidência da República. **Diretrizes do Programa de Governo Eletrônico Brasileiro**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/sobre-o-programa/diretrizes>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: logica e mecanismos de controle. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 45, 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, ano 52, n. 1, p. 5-24, 2001. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1827/298-1106-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____, Luiz Carlos. Prefácio. In: NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático** 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Brasília, DF: ENAP, 2003, p. 25-29. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Works/PrefacesReviews/PrefacioPol%C3%ADtica_insulamento_burocratico.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____, Luiz Carlos. Da administração pública à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2006.

BRITTO, Érica Apgaua de. Governança e accountability no setor público: auditoria operacional como instrumento de controle das ações públicas a cargo do TCEMG. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, jan./mar. 2014. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2421.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

CALICHE, José Tomiasse Sádía. **Democracia e Desenvolvimento: o percurso de Moçambique (1992-2010)**. 2014, 124 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Católica de Moçambique, Moçambique. Disponível em: <<http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/18476/1/Dissertacao%20Tomiasse%20Caliche.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

CALLEGARI, José Antônio; MELLO, Marcelo Pereira de. Ouvidoria: consumo, participação e cidadania. **Revista VITAS - Visões Transdisciplinares sobre Ambiente e Sociedade**, Niterói, ano III, n. 7, ago. 2013. Disponível em: <http://www.uff.br/revistavitas/images/Ouvidoria_consumo_participao_e_cidadania_Artigo_Callegari_e_M_P_Mello.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, p. 30-50 fev./abr., 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENORIO, Fernando Guilherme, PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR**, v. 9, nº 3, artigo 1, Rio de Janeiro, set., 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v9n3/a02v9n3>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

CARDOSO, Antônio Semeraro Rito; MENEZES, Ronald do Amaral; LIMA NETO, Fernando Cardoso. As Ouvidorias e o uso público da razão: proposta de um modelo ideal-possível à luz

dos atos normativos das Ouvidorias públicas federais no Brasil. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (Org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília : Ipea, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_Ouvidoria.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

CARDOSO, Antônio Semeraro Rito. Ouvidoria x mediação: reflexões sobre um conflito. **Revista Cliente SA**. São Paulo, p. 62-64, jul., 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/Ouvidoria/images/stories/pdf/artigo003.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____, Antônio Semeraro Rito. Ouvidoria Pública como instrumento de mudança. **Texto para Discussão nº 1480 do IPEA**. Brasília, mar., 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1480.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

CARDOSO, Bruna de Lacerda; CORRALO, Giovani da Silva. As Ouvidorias e a boa governança nos municípios brasileiros. In: CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; PINTO, Helena Elias; CADEMARTORI, Luiz Henrique. **Direito e administração pública**. Florianópolis : FUNJAB, 2012. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c8862fc1a3272571>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

CARDOSO, Juraciara Vieira; SCOLFORO, Roberta Ferraço. Governança Pública sob a ótica jurídica. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca; SILVA, Lucas Gonçalves da; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes (Org.). **Direito administrativo e gestão pública**. Florianópolis: CONPEDI, 2015. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/1ppyi8tz/mumKlMaF7iN2bzdW.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

CAVALCANTE, Maria Lailze Simões Albuquerque. Ouvidorias Públicas: Conceito, Papel, Evolução e Qualidade no Controle Social. **Revista Controle**, v. 12, n. 2, dez., 2014. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/send/228-revista-controle-volume-xii-n-2-dezembro-2014/2560-artigo-15-Ouvidorias-publicas-conceito-papel-evolucao-e-qualidade-no-controle-social>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

CENEVIVA, Ricardo. Avaliação e accountability no setor público: um vínculo possível e desejável. **Revista Alcance – UNIVALI**, v. 14, n. 1, p. 7-26, jan./abr., 2007. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/ra/article/viewFile/114/95>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

CHAUÍ, Marilena. Considerações sobre a democracia e alguns dos obstáculos à sua concretização. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 23-30. Disponível em: <http://recid.redelivre.ethymos.com.br/files/2011/11/Marilena_Chauí___Consideracoes_sobre_a_Democracia_1.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração de empresas: uma abordagem contingencial**. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 1994.

_____, Idalberto. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CHOMSKY, Noam. Consentimento sem consentimento: a teoria e a prática da democracia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 259-276, abr., 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000100014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 22 de maio de 2016.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Ferramentas de Gestão Social: uma Visão Introdutória. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA Bruno Lazzarotti Diniz (Org.). **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Disponível em: <http://tupi.fisica.ufmg.br/michel/docs/Artigos_e_textos/Responsabilidade_social/Gestao%20Social%20o%20que%20ha%20de%20novo%202.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (Org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios** Brasília : Ipea, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_Ouvidoria_capitulo_02.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

CORRALO, G. S.; CARDOSO, B. L. As Ouvidorias e a Boa Governança nos Municípios Brasileiros. In: CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; PINTO, Helena Elias; CADEMARTOR, Luiz Henrique (Org.). **Direito e Administração Pública**. 1 ed. Florianópolis: FUNJAB, 2012, p. 299-318. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c8862fc1a3272571>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

CUNHA, Eleonora Schettini M. Desenho institucional, democracia e participação: conexões. In: CUNHA, Eleonora Schettini M.; THEODORO, Hildelano Delanusse (Org.). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. Belo Horizonte: D'Placido, 2014.

DASSO JUNIOR, Aragon Érico. **Reforma do Estado com participação cidadã? Déficit democrático das agências reguladoras brasileiras**. 2006, 459 f. Dissertação (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/88466/236844.pdf?sequence>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, v. 191, jan./mar. 1993. p. 26-39. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **Manifesto Comunista**. Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2003. Disponível em: <http://www.pstu.org.br/sites/default/files/biblioteca/marx_engels_manifesto.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

FLEURY, Maria Tereza Leme; FLEURY, Afonso. Construindo o conceito de competência. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, edição especial, p. 183-196. Anpad, 2001,

FERNANDES, Francisco das Chagas de Mariz. Gestão dos Institutos Federais: o desafio do centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. **Revista Holos**, Natal, ano 25, v. 2, 2009. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/viewFile/267/187>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

FONTANA, Odisséia Aparecida Paludo; MEZZAROBÀ, Orides. As Ouvidorias na gestão pública como instrumento de concretização dos processos de accountability. In: ROVER, Aires José; SANTOS, Paloma Maria Santos; MEZZAROBÀ, Orides. **Governo eletrônico e inclusão digital**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/livro_governo_eletronico_e_inclusao_digital_final_0.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

FORNAZARO, Maria Inês; SAMPAIO, Maria Lumena Balaben. VOLPI, Edna Lucia. Ouvidoria e Mediação. In: PEREZ, José Roberto Rus; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Org.). **Construindo a Ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas**. Campinas, SP, UNICAMP/Ouvidoria, 2011. Disponível em: <https://www.Ouvidoria.unicamp.br/Pdf/contruindo_Ouvidoria_brasil_07102011_PUBLICATION_NEW_FILE.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

GAMEIRO, António Ribeiro. Maquiavel: do político virtuoso ao bom governo. **Revista Lusófona de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais - ResPublica**, n. 13, 2013. Disponível em: <http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/6091/res_13_06.pdf?sequence=1>. Acesso em 18 de maio de 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo : Atlas, 2008.

GOMÀ, Ricard. Processos de exclusão e políticas de inclusão social: algumas reflexões conceituais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Disponível em: <http://tupi.fisica.ufmg.br/michel/docs/Artigos_e_textos/Responsabilidade_social/Gestao%20Social%20o%20que%20ha%20de%20novo%201.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

GOMES, Manoel Eduardo Camargo e. Ouvidorias públicas: elementos para uma tipologia. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Ouvidorias e Ministério Público: as duas faces do ombudsman no Brasil**. João Pessoa: UFPB, 2010.

_____. Modelos de Ouvidorias públicas no Brasil. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (Org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília : Ipea, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_Ouvidoria.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. v. 2. Tradução de Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4. ed. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/Codigo_julho_2010_a4.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SERGIPE. **Estatuto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe**. Aracaju, 2011. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/antigo/images/reitoria/2013/conselho_superior/estatuto/ESTATUTO_atualizado_conforme_Termo_de_Audi%C3%Aancia.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2016.

_____. **Resolução 52/2011**. Aprova o Regimento Geral do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. Aracaju, 2011. Disponível em: <https://sigrh.ifs.edu.br/sigrh/public/colegiados/anexos/Regimento_Geral_atualizado_conforme_termo_de_audiencia.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório de Pesquisa do Projeto Coleta OGU (2014)**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/160114_projeto_coleta_ogu_2014.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

KEINERT. Tania Margarete Mezzomo. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 34, n. 3, p. 41-48, maio/jun. 1994. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v34n3/a04v34n3.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

KETTL. Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; e SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2006.

LADEIRA, Virginia Guimarães. **Estudo de indicadores de desempenho da atividade do ombudsman em empresas de serviços**. 2007. 119 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Bahia, Salvador. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/8350/1/aaaaaaa.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Revista Kriterion**, Belo Horizonte, v. 51, n. 121, p. 227-258, jun., 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000100012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 24 de maio de 2016.

LYRA, Rubens Pinto. A Ouvidoria pública e a questão da autonomia. In: _____. **Ouvidorias e Ministério Público: as duas faces do ombudsman no Brasil**. João Pessoa: UFPB, 2010.

_____, Rubens Pinto. Maquiavel: precursor da democracia moderna. In: _____. **Do tribuno da plebe ao Ouvidor público: estudo sobre os defensores da cidadania**. João Pessoa: UFPB, 2011.

_____, Rubens Pinto. Ouvidorias Públicas e Privadas: análise comparativa. In: LYRA, Rubens Pinto; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (Org.). **Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil**. João Pessoa: UFPB, 2012.

_____, Rubens Pinto. Modelos de Ouvidoria pública no Brasil: a construção de um perfil de Ouvidoria, autônoma e democrática. In: _____. **A Ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa**. João Pessoa: UFPB, 2014.

_____, Rubens Pinto. Paradigmas de Ouvidoria pública e proposta de mudança. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (Org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília : Ipea, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_Ouvidoria.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

MAGALHÃES. Jose Luiz Quadros de. O poder local no Brasil: a alternativa da democracia participativa. **Revista Katalysis**, Florianópolis, v. 7, n. 1, jan./jun., 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/download/6922/6384>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

MAIA, Taciana Mara Corrêa. A administração pública consensual e a democratização da atividade administrativa. **Revista Jurídica**. Dourados, v. 16, n. 31, jan./jun., 2014. Disponível em: <http://www.unigran.br/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo03.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

MALENA, Carmen; FORSTER, Reiner; SINGH, Janmejy. **Social Accountability: an Introduction to the Concept and Emerging Practice**. Whashington, The World Bank, 2004. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/01/04/000090341_20050104132520/Rendered/PDF/310420PAPER0Solity0SDP0Civic0no1076.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: **Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública**. Madrid, Espanha, 2004. Disponível em: <http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A_8bbc987afebbba069e69ed8fcedb290govmatricial.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____, Caio. (MUITO) Além da gestão pública: a emergência da governança social para o desenvolvimento. **Revista Governança Social**, ano I, 1. ed., dez., 2007. Disponível em: <<http://publix-teste.vm-host.net/documents/14/24668/MUITO+AL%C3%89M+DA+GEST%C3%83O+P%C3%9ABLICA/818db327-ec69-4537-9431-e385b3650e12>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____, Caio. Um decálogo da boa gestão pública: os desafios de um Estado para resultados. In: **Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (XIII)**, Buenos Aires, Argentina, nov. 2008. Disponível em: <<http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/02/00001620.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

MARQUES, Paulo Marcello Fonseca; TAUCHEN Gionara. Ouvidorias públicas: cidadania e participação na perspectiva da ação comunicativa. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 30, n. 3, p. 497-511 set./dez., 2014. Disponível em: <<http://seer.ufg.br/index.php/rbpae/article/viewFile/57611/34576>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

MARTINS, Humberto Falcão. Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 10, jun./ago., 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-10-junho-2007-HUMBERTO%20MARTINS.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

MENEZES, Ronald do Amaral Menezes. Ouvidorias Públicas Federais: análise dos elementos que contribuem para a promoção da Gestão Social. In: **Texto para discussão**. Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_2088.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

NASSIF, Gustavo Costa. Ouvidorias públicas no contexto de um novo modelo de governança. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais** Belo Horizonte, ano XXVII, v. 73, n. 4, out./dez. 2009. Disponível em <<https://issuu.com/acandrada/docs/out.nov.dez.2009>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

NEDEL, José. **Maquiavel: concepção antropológica e ética**. Edipucrs, Porto Alegre, 1996.

NUNES, P. R. de C.; LIMA, A.O.; NOGUEIRA, F. L. B. M.; OLIVEIRA, M. C. Evidências de Práticas de Governança na Administração Pública do Estado do Ceará. In: **Encontro de administração pública e governo - ENAPG**, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG340.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO. **Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa para empresas de controle estatal**, 2004. Disponível em: <<https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/42524177.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais: uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. Tradução de Otacílio Nunes. **Novos Estudos CEBRAP** n. 36, jul. 1993. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/70/20080625_sobre_o_estado.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, nº 44, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em 15 de maio de 2016.

OLIVEIRA, Arildo da Silva. Controle social: perspectivas para a fiscalização popular da administração pública no Brasil. In: Prêmio Serzedello Corrêa. Monografias vencedoras - **Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2001. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/concursos/premio_serzedello/concursos_ant_eriores/monografias_2001.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A Administração consensual como a nova face da Administração Pública no Séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104 p. 303-322 jan./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859/70467>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

ORMOND, Derry; LÖFFER, Elke. A nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 2, abr./jun., 1999. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/347/353>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005a. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902005000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005b.

PEREIRA, Enilson Araújo. As Ouvidorias universitárias no Brasil: um instrumento eficaz de accountability na gestão educacional democrática? In: **Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação (IV)**. Escola Superior de Educação do Politécnico do Porto. Porto, 2014. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/EnilsonAraujoPereira_GT2_integral.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

PERES JR, Miguel Rivera; PEREIRA, José Roberto Pereira. Abordagens teóricas da Gestão Social: uma análise de citações exploratória. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro v. 12, n. 2, artigo 2, abr./jun. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/9079/23797>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (GUIA PMBOK)**, 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RANCIÈRE, Jacques. O ódio à democracia. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014. Resenha de GAVIÃO, Leandro. Resenha da obra 'O ódio à democracia'. **Revista de História**, São Paulo, n. 173, Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/98812/97372>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

RICHE, Cristina Ayoub. Ouvidoria, caminho para a civilidade e o diálogo. **Organicom – Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, ano 7, n. 12, 2010. Disponível em: <<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/263/343>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

ROCHA NETO, Luiz Henrique da. A formação do Estado brasileiro: patrimonialismo, burocracia e corrupção. **Revista do Curso de Mestrado da Universidade Católica de Brasília**, v. 2, n. 1,

2008. Disponível em: < <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/2598/1589>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

RIZEK, Cibele Saliba. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil: um balanço necessário. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 161-165, 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15991.pdf>>. Acesso em 10 de setembro de 2016.

SANO, Hironobu. **Nova Gestão Pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas**. São Paulo: FGV/EAESP, 2003. 149 p. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2419/70966.PDF?sequenc>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

SCALABRIN, Felipe. Participação na administração pública: rumo à consensualidade e à cidadania ativa (ou de como é necessário repensar o Estado Contemporâneo a partir do paradigma do Estado Democrático de Direito e da colaboração entre Administração Pública e cidadão). **Revista de Estudos Legislativos**, Porto Alegre, ano 7, n. 7, p. 147-165, 2013. Disponível em: < http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/SCALABRIN_adm_pub.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

SCHETTINO, Salvatore D'Acunto Francesco. Democracia burguesa e política econômica: o trágico caso grego. **Revista de Políticas Públicas (UFMA)**, v. 19, n. 2, p. 381-391, jul./dez., 2015. Disponível em: < http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id_publicacao=1031>. Acesso em 18 de maio de 2016.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: < <https://www.dropbox.com/s/96qxl6igz5c9fwv/Capitalismo%2C%20Socialismo%20e%20Democracia%20-%20Joseph%20A.%20Schumpeter.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro : Publitz Soluções Editoriais, 2007. Disponível em: <http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/basesdoautoritarismobrasileiro_simon_schwartzman.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

SCOLFORO, Roberta Ferraço. **Lei de Acesso à Informação e governança pública no município de Lavras: fatores favoráveis e limitantes**. 2013, 143 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade Federal de Lavras, Lavras. Disponível em: <http://www.prpg.ufla.br/admpublica/wp-content/uploads/2015/12/dissertacao_roberta.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARVALHO, João Rafael Chió Serra; CARNEIRO, Ricardo. Accountability democrática e as Ouvidorias. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, edição especial, 2012. Disponível em <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1684.pdf>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

SILVA, Bendita Maria Diniz da. **A Ouvidoria como instrumento de controle das ações da Secretaria de Saúde do Pará**. 2010. 121 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/12155/1/BeneditaMDS_DISSERT.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

SPÍNDOLA, José Flávio. **O Instituto da Ouvidoria como ferramenta para a melhoria da gestão pública: experiência do Metrorec e Detran-PE**. 2012. 136 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10277/Jos%c3%a9%20Fl%C3%a1vio%20Sp%c3%adndola_Disserta%c3%a7%c3%a3o.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 18 de maio de 2016.

TENÓRIO, Fernando. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7754/6346>>.

_____, Fernando G. Inovando com democracia, ainda uma utopia. **Novos Cadernos NAEA** v. 2, n. 1, dezembro, 1999. Disponível em: <<http://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewFile/214/387>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

_____, Fernando G. (Re)Visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JR, Jeová; MÂSIH, Rogerio (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. Disponível em: <http://gestaosocial.paginas.ufsc.br/files/2011/07/Livro-1-Cole%C3%A7%C3%A3oEnapegsV1_Gest%C3%A3oSocialPraticasDebatesTeoriasConstru%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

TENORIO, Fernando G; SARAVIA, Enrique J. Escorços sobre gestão pública e gestão social: as recentes reformas do Estado. In: MARTINS, Paulo Emilio Mattos e PIERANTI, Octavio Penna (Org.). **Estado e Gestão Pública. Visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 107-132. Disponível em: <http://www.academia.edu/491527/Escor%C3%A7os_sobre_gest%C3%A3o_p%C3%BAblica_e_gest%C3%A3o_social>. Acesso em 18 de maio de 2016.

VALDÉS. Daisy de Asper y. Ouvidoria, Ministério Público e Cidadania: governança e participação. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Do tribuno da plebe ao Ouvidor público: estudos sobre os defensores da cidadania**. João Pessoa: UFPB, 2011.

VASCONCELLOS, Rodrigo da Costa; FONTANA, Odisséia Aparecida Paludo. A accountability como instrumento eficaz no governo eletrônico e no processo judicial. In: **Congresso Internacional Novo Constitucionalismo: Interculturalidade e Pluralismo Jurídico na América Latina (I) e Encontro Catarinense de Grupos de Pesquisa: O Novo Constitucionalismo Latino-Americano (I)**, 2013. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/artigo_rodrigo_e_odisseia.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo : Atlas, 1998.

TAVARES, Moacir Gubert. Evolução da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica: as etapas históricas da educação profissional no Brasil. In: **Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul - ANPED Sul (IX)**, Caxias do Sul, 2012. Disponível em:

<<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/177/103>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

WARMLING, N. N.; BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M. A lei de acesso à informação e o dever de transparência: uma análise do exercício da transparência passiva no âmbito dos Tribunais de Justiça brasileiros. In: ROVER, A. J.; SANTOS, P. M.; MEZZAROBBA, O. (Org.). **Governo Eletrônico e Inclusão Digital**. 1. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014, p. 63-81. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/livro-governo-eletr%C3%B4nico-e-inclus%C3%A3o-digital>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, DF : Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. 586 p.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre : Bookman, 2001.

ZIELINSKI, Dioleno Zella. **Controle social da administração pública**: a lei de acesso à informação na perspectiva da dimensão da accountability societal. 2015. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Universidade Federal do Paraná. Curitiba. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/37963/R%20-%20D%20-%20DIOLENO%20ZELLA%20ZIELINSKI.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

APÊNDICE A

PROPOSTA DE REGIMENTO INTERNO DA OUVIDORIA DO IFS

SUMÁRIO

CAPÍTULO I - DAS DEFINIÇÕES	
CAPÍTULO II - DA CATEGORIA E FINALIDADE.....	
CAPÍTULO III - DA ORGANIZAÇÃO	
CAPÍTULO IV - DO CARGO DE OUVIDOR	
Seção I - Do Procedimento Interno de Seleção	
Seção II - Do Perfil Profissional.....	
Seção III - Das Atribuições	
Seção IV - Das Prerrogativas	
Seção V - Dos Deveres e Proibições.....	
Seção VI - Da Destituição	
CAPÍTULO V - DAS COMPETÊNCIAS DA OUVIDORIA	
CAPÍTULO VI - DO ATENDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO	
Seção I - Do Tratamento da manifestação	
Seção II - Da Resposta da unidade competente à Ouvidoria	
Seção III - Dos Usuários e Tipos de Manifestação	
Seção IV - Dos Meios de Acesso	
CAPÍTULO VII - DO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO	
CAPÍTULO VIII - DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO	
CAPÍTULO IX - DISPOSIÇÕES GERAIS	

CAPÍTULO I – DAS DEFINIÇÕES

Art. 1º Para os fins deste Regimento Interno entende-se por:

I - manifestação: demanda encaminhada à Ouvidoria contendo sugestão, elogio, solicitação, reclamação ou denúncia sobre serviço prestado ou sobre matéria de competência do IFS;

II - manifestante: autor da manifestação, pessoa física ou jurídica, identificada ou não;

III - unidade competente: unidade responsável pela prestação de serviço no âmbito do IFS ou que detém competência institucional afeta ao tema objeto da manifestação;

IV - atendimento de manifestação: conclusão de todos os procedimentos aplicáveis à manifestação nos termos disciplinados por este Regimento Interno;

V - público externo: são os cidadãos e entidades civis, usuárias ou não das atividades e serviços oferecidos pelo IFS;

VI - público interno: são os servidores e estudantes do IFS.

CAPÍTULO II – DA CATEGORIA E FINALIDADE

Art. 2º A missão da Ouvidoria do IFS é promover a realização dos direitos humanos, por meio da mediação e do diálogo aberto, a partir do reconhecimento do outro como sujeito de direitos.

Art. 3º A Ouvidoria do IFS é uma instância de controle e participação social com a finalidade de tratar as manifestações dos cidadãos relativas às políticas e aos serviços públicos.

Art. 4º A atuação da Ouvidoria do IFS restringe-se a persuasão baseada na legitimidade das manifestações da sociedade.

Parágrafo Único. No atendimento de manifestação, o Ouvidor não dispõe de poder coercitivo e disciplinar para impor direcionamentos nos processos decisórios e a adoção de medidas necessárias para adequada prestação do serviço público do IFS.

Art. 5º A Ouvidoria deverá atuar em conformidade com os princípios, dentre outros, da legalidade, impessoalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, publicidade, contraditório, solução pacífica dos conflitos e prevalência dos direitos humanos.

Art. 6º A Ouvidoria do IFS observará as seguintes diretrizes:

I - a celeridade e a qualidade das respostas às manifestações;

II - a objetividade e a imparcialidade no tratamento das manifestações;

III - a gratuidade de suas atividades e serviços;

IV - a preservação da identidade dos manifestantes, quando por eles solicitada expressamente;

V - a pessoalidade e a informalidade das relações estabelecidas com os manifestantes;

VI - a defesa da ética e da transparência nas relações entre a Administração Pública e a sociedade;

VII - a integração das Ouvidorias;

VIII - a autonomia das Ouvidorias;

IX - a participação social como método de governo;

X - a contribuição com a efetividade das políticas e dos serviços públicos.

Parágrafo Único. A gratuidade não abrange a reprodução de documentos pelo IFS, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e materiais utilizados.

Art. 7º São objetivos da Ouvidoria do IFS:

I - facilitar a interação do cidadão com o IFS para solucionar suas demandas institucionais e o acesso à informações;

II - ser um espaço de mediação nas relações entre o IFS e o público interno e externo;

III - entender as manifestações trazidas pela sociedade como forma de participação e o controle social sobre as políticas públicas, os serviços prestados e sobre os servidores do IFS;

IV - incentivar a participação social no aperfeiçoamento de normas e procedimentos da instituição;

V - oferecer informações gerenciais para aprimorar o modelo administrativo, os serviços prestados e as ações institucionais;

VI - incrementar a transparência ativa e passiva na gestão e fortalecer o controle social do IFS;

VII - contribuir para a melhoria do desempenho e da imagem da instituição.

CAPÍTULO III – DA ORGANIZAÇÃO

Art. 8º A Ouvidoria vincula-se administrativamente à Reitoria e é subordinada ao Conselho Superior do IFS, colegiado responsável pela eleição de seu titular.

Art. 9º A Ouvidoria do IFS é composta por:

I - Ouvidor;

II - Ouvidor Substituto;

III - Assistente Administrativo.

Art. 10. A Ouvidoria terá circunscrição em todos os campi e na Reitoria do IFS.

Art. 11. A Ouvidoria do IFS é parte do integrante da Rede de Ouvidorias e deve observar as instruções normativas emitidas pela Ouvidoria-Geral da União, responsável pela coordenação técnica das atividades de Ouvidoria no Poder Executivo Federal.

Parágrafo Único. O Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) de que trata o art. 9º do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 está vinculado a Ouvidoria do IFS.

Art. 12. A Ouvidoria do IFS deve atuar em parceria com Auditoria Interna (Audint), a Comissão de Ética e a Coordenação de Processo Administrativo e Disciplinar (CPAD), como instância de apoio à governança e sistema de controle interno.

Parágrafo Único. Caberá à Reitoria do IFS garantir a infraestrutura material e os recursos humanos necessários ao seu pleno funcionamento.

CAPÍTULO IV – DO CARGO DE OUVIDOR

Seção I – Do Procedimento Interno de Seleção

Art. 13. A Ouvidoria do IFS será coordenada por um Ouvidor, eleito pelo Conselho Superior, dentre servidores docentes e técnico-administrativos portadores de diploma de nível superior inscritos como candidatos.

§1º Os inscritos devem estar submetidos a regime de Dedicação Exclusiva, no caso de servidor docente e de 40 horas semanais, no caso de técnico-administrativo.

§2º No ato de inscrição o candidato deverá apresentar ao Conselho Superior plano de trabalho acompanhado do curriculum vitae.

§3º Será considerado eleito para titular da Ouvidoria o candidato que obtiver, no mínimo, dois terços dos votos dos integrantes do Conselho Superior.

§4º O candidato classificado na segunda colocação do processo eleitoral poderá ser o Ouvidor Substituto e atuará nos casos de férias, afastamento e licenças do titular ou vacância do cargo.

§5º Caso não existam candidatos inscritos, o Reitor deverá indicar um nome para aprovação por no mínimo, dois terços dos votos dos integrantes do Conselho Superior.

§6º O mandato do Ouvidor será de dois anos, admitida uma recondução.

§7º No prazo de 30 dias antes do término do mandato do Ouvidor, o Conselho Superior divulgará os prazos para a inscrição de candidaturas.

Art. 14. O Ouvidor, pelo exercício de suas atividades, fará jus a uma gratificação equivalente ao Cargo de Direção (CD), nível quatro.

Art. 15. Após a nomeação, o Ouvidor assinará, perante o Conselho Superior, um termo de compromisso, condizente com as atribuições especificadas neste Regimento Interno.

Art. 16. O cargo de Ouvidor será exercido em regime de integral dedicação ao serviço.

Seção II – Do Perfil Profissional

Art. 17. As seguintes competências devem compor o perfil do Ouvidor:

- I - reconhecer os cidadãos como sujeitos de direitos;
- II - qualificar as expectativas dos cidadãos de forma adequada;
- III - responder aos cidadãos;
- IV - demonstrar os resultados produzidos.

Art. 18. O cargo de Ouvidor do IFS requer os seguintes conhecimentos:

- I - missão, objetivos, diretrizes e normativos das Ouvidorias Públicas Federais;
- II - técnicas de mediação de conflitos;
- III - Atendimento: conceito, critérios de qualidade e práticas;
- IV- conceito de Direitos de Cidadania;
- V - educação em Direitos Humanos;
- VI - participação e mobilização social;
- VII - políticas públicas, serviços públicos e programas sociais;
- VIII - gestão de indicadores e estratégias de monitoramento e avaliação;
- IX - conhecimento sobre o instituto: Estatuto, Regimento Geral, legislação correlata, organograma institucional.

Art. 19. O cargo de Ouvidor do IFS requer as seguintes habilidades:

- I - escutar com atenção e paciência;

- II - prevenir e mediar conflitos;
- III - utilizar recursos de informação e comunicação adequados à realidade das pessoas que procuram os serviços da Ouvidoria;
- IV- identificar a relação entre o problema apresentado pelo cidadão e suas condições de vida;
- V- identificar situações que potencialmente possam contribuir para o agravamento ou resolução do problema apresentado;
- VI - possuir capacidade para assumir as funções previstas, com responsabilidade discricionária e organização;
- VII - interpretar qualitativamente as informações colhidas nas áreas técnicas sobre assuntos de sua competência;
- VIII - ter desenvoltura para comunicar-se com as diversas unidades do IFS;
- IX - elaborar relatórios de gestão e diagnóstico dos serviços prestados no âmbito da Ouvidoria.

Art. 20. O cargo de Ouvidor do IFS requer as seguintes atitudes:

- I - prontidão e fácil acesso das pessoas às informações e ao contato com o Ouvidor;
- II - educação, respeito, polidez e cordialidade;
- III - credibilidade e transparência em seus atos de prestador de serviço à sociedade;
- IV - responsabilidade na disponibilidade de informações corretas;
- V - motivação para ter uma atitude proativa e dinâmica no atendimento e no trabalho.

Seção III – Das Atribuições

Art. 21. São atribuições do Ouvidor:

- I - coordenar as atividades e serviços da Ouvidoria;
- II - ouvir e orientar os cidadãos em suas manifestações relativas às unidades do IFS;
- III - manter sigilo e proteção dos envolvidos em manifestações de denúncias ou irregularidades, na forma da lei, e salvaguardar os documentos recebidos;
- IV - assessorar a Reitoria nos assuntos relacionados com as atividades de Ouvidoria;
- V - representar a Ouvidoria diante de entidades, organizações e em fóruns relacionados às atividades de Ouvidoria, das unidades administrativas e pedagógicas do IFS, demais entidades da União e perante a sociedade.
- VI - estabelecer parcerias com as Ouvidorias existentes na Rede Federal de Ensino Tecnológico ou de outros órgãos públicos e privados;
- VII - divulgar nos canais de comunicação do instituto o trabalho da Ouvidoria;
- VIII - mediar conflitos;
- IX - comparecer às reuniões da Rede de Ouvidorias;
- X - desenvolver outras atribuições compatíveis com a sua função;
- XI - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da Lei nº 12.527/2011.

Seção IV – Das Prerrogativas

Art. 22. São prerrogativas do Ouvidor:

- I - autonomia funcional, administrativa e financeira e independência no exercício de sua função;
- II - acesso direto a servidores do IFS e aos documentos e informações oficiais necessários ao desempenho de suas funções;
- III - recorrer, sempre que possível, a mecanismo informais e ágeis para o atendimento de manifestação;
- IV - participação nas reuniões dos Colegiados Superiores do IFS, assegurado o direito à voz, sem direito a voto;
- V - manifestar-se livremente a respeito dos assuntos de interesse da instituição e da Ouvidoria internamente e perante a sociedade;
- VI - recusar, como objeto de apreciação, questões concretas pendentes de decisão judicial, podendo, entretanto, recomendar soluções no âmbito administrativo.

Seção V - Dos Deveres e Proibições

Art. 23. Ao Ouvidor é vedado o exercício de qualquer atividade de natureza político-partidária.

Art. 24. O cargo de Ouvidor não poderá ser acumulado com o exercício de mandato sindical, cargo de direção ou função gratificada.

Art. 25. É dever do Ouvidor prestar informações e esclarecimentos ao Conselho Superior, quando convocado.

Seção VI – Da Destituição

Art. 26. A destituição do Ouvidor no curso do mandato pode ocorrer pelos seguintes motivos:

- I - a seu pedido;
- II - perda do vínculo funcional com a instituição;
- III - concessão dos afastamentos e licenças previstas nos artigos 83 a 87 e 91 a 95 e 96-A da Lei 8.112/1990 ou, ainda, se houver mudança no regime de trabalho, conforme disposto no § 1º do artigo 13;
- IV - posse em outro cargo inacumulável;
- V - condenação em crime, em decisão judicial transitado em julgado;
- VI - condenação em procedimento administrativo disciplinar;
- VII - prática de atos que extrapolem sua competência, nos termos estabelecidos por este Regimento;
- VIII - exercício de atividade ou função que configure conflito de interesse com a função;
- IX - conduta ética incompatível com a função deliberada pela Comissão de Ética;
- X - negligência ou ineficiência no cumprimento das suas obrigações e funções.

§ 1º Nos motivos previstos nos incisos I, II, III e IV a destituição se dará diretamente pelo Reitor(a).

§ 2º Para o previsto nos demais incisos, a destituição poderá ocorrer se aprovada por de dois terços (2/3) dos presentes em reunião do Conselho Superior por iniciativa de qualquer

integrante da comunidade do instituto, mediante proposta fundamentada, protocolada e encaminhada ao Conselho Superior.

§ 3º No procedimento de destituição previsto nos incisos V, VI, VII, VIII, IX e X será assegurado o contraditório e o direito à ampla defesa.

§ 4º Caso a vacância ocorra antes do término do primeiro ano de mandato, o Conselho Superior iniciará, dentro de trinta dias, o processo para eleição de novo Ouvidor.

§ 5º Caso a vacância ocorra depois do término do primeiro ano de mandato, o Ouvidor Substituto exercerá o cargo até o final do mandato.

CAPÍTULO V – DAS COMPETÊNCIAS DA OUVIDORIA

Art. 27. São atribuições da Ouvidoria do IFS:

I - receber, examinar e tratar as manifestações conforme normativos da Ouvidoria-Geral da União e subsidiariamente por este regimento;

II - esclarecer o conteúdo das manifestações e a viabilizar o ato de distribuição;

III - realizar a mediação administrativa para certificar que a manifestação está sendo instruída pela unidade competente e será cumprida dentro do prazo estabelecido;

IV - cobrar respostas das unidades competentes a respeito das manifestações;

V - analisar a qualidade das respostas produzidas pela unidade competente;

VI - encaminhar ao manifestante a resposta conclusiva à manifestação apresentada;

VII - orientar as unidades administrativas sobre os prazos de atendimento e as rotinas a serem cumpridas;

VIII - monitorar o cumprimento dos prazos de atendimento;

IX - encaminhar aos setores competentes do IFS as denúncias e reclamações referentes a dirigentes, servidores ou serviços prestados;

X - organizar e manter banco de dados das manifestações;

XI - produzir informações a partir da análise das manifestações para subsidiar a avaliação da política e dos serviços públicos prestados pelo IFS;

XII - apresentar periodicamente relatório gerencial de suas atividades e das manifestações;

XIII - realizar estudos sobre temas relacionados às áreas de atuação da Ouvidoria e pesquisa sobre a satisfação dos cidadãos com o serviço prestado pela Ouvidoria e pelo instituto;

XIV - publicar e atualizar os conteúdos do sitio eletrônico da Ouvidoria;

XV - divulgar suas atividades para facilitar o acesso do cidadão aos serviços de Ouvidoria e aos ofertados pelos IFS;

XVI - exercer as atribuições relativas ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC);

XVII - realizar a capacitação e sensibilização dos servidores em temas relacionados às atividades de Ouvidoria

XVIII - propor normas e procedimento para organizar as atividades de Ouvidoria no âmbito do IFS;

XIX - manifestar-se previamente sobre os atos normativos do IFS dirigidos ao público externo;

XX - implementar projetos de participação e controle social dos cidadãos e entidades civis das atividades do IFS, nos processos de formulação, acompanhamento e avaliação das atividades e serviços prestados, tais como audiências e consultas públicas;

XXI - diagnosticar as tensões e conflitos sociais e apoiar IFS na articulação junto a órgãos e agentes externos com vistas à sua resolução, na defesa do interesse público;

XXII - elaborar plano de trabalho anual com definição de objetivos, ações, metas e resultados;

XXIII - assessorar a Reitoria nos assuntos relacionados às atividades da Ouvidoria;

XXIV - remeter à Ouvidoria Geral da União, com periodicidade mínima semestral, relatórios, bem como dados e informações, observando-se a regulamentação específica;

XXV- exercer outras atribuições reguladas pela Ouvidoria Geral da União.

Art. 28. A Ouvidoria do IFS não será responsável pela apuração de denúncias ou por qualquer providência decorrente de processo administrativo, que venha a ser instaurado a partir de ações por ela desenvolvidas.

CAPÍTULO VI – DO ATENDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO

Seção I – Do Tratamento da Manifestação

Art. 29. As manifestações são recebidas por diversos meios, conforme art. 47 deste Regimento Interno.

Art. 30. A manifestação que tenha dados suficientes será encaminhada à unidade competente

Art. 31. A manifestação genérica pode ser arquivada caso o manifestante não aperfeiçoe o pedido.

Art. 32. A Ouvidoria do IFS acompanhará o trâmite da manifestação para zelar pela celeridade de sua resposta.

Art. 33. A Ouvidoria do IFS informará o autor da manifestação sobre o andamento de sua manifestação e as providências adotadas pelas unidades competentes por meio de resposta intermediária.

Art. 34. As manifestações repetidas, com conteúdo vazio ou ininteligível serão arquivadas.

Art. 35. A Ouvidoria do IFS fornecerá resposta direta e imediata ao manifestante sempre que dispuser de dados e informações suficientes para o atendimento da manifestação ou puder obtê-los nas bases de dados disponibilizadas pelo IFS.

Art. 36. Quando a Ouvidoria do IFS não dispuser de dados de contato do manifestante, a manifestação será considerada atendida no momento em que for registrada a resposta passível de encaminhamento ao manifestante.

Art. 37. O Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV) é o meio preferencial de acesso através do qual é possível registrar uma manifestação, consultar o andamento e ter acesso à resposta.

Art. 38. As manifestações encaminhadas diretamente às unidades deverão ser tratadas pelas mesmas, sem interferência da Ouvidoria, exceto se houver solicitação de uma das partes.

Art. 39. Após o recebimento da resposta à denúncia e de sua análise, a Ouvidoria a encaminhará à unidade responsável pela sua apuração:

I - à Auditoria Interna, quando tratar de denúncia envolvendo legalidade, legitimidade e economicidade de atos institucionais de natureza orçamentária, contábil, financeira, operacional e patrimonial;

II - à Comissão de Ética, quando tratar de prática de ato, por servidor docente ou técnico administrativo, em desrespeito ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal;

III - à Coordenadoria de Processos Administrativos Disciplinares, quando tratar de inobservância dos deveres, proibições e responsabilidades previstas na Lei n 8.112/1990;

Art. 40. O tratamento da manifestação observará ainda as normas estabelecidas na Instrução Normativa nº 1/2014 da Ouvidoria-Geral da União ou outra que a substitua.

Art. 41. As manifestações anônimas e a reserva de identidade serão tratadas conforme Instrução Normativa Conjunta nº 01/2014 da Corregedoria-Geral da União e da Ouvidoria-Geral da União ou outra que a substitua.

Seção II – Da Resposta da Unidade Competente à Ouvidoria

Art. 42. À manifestação distribuída pela Ouvidoria será oferecida resposta conclusiva dentro do prazo de 20 (vinte) dias, prorrogáveis, mediante justificativa, por mais 10 (dez).

Parágrafo Único. O não cumprimento dos prazos assinalados no caput e as manifestações respondidas de forma insatisfatória serão comunicadas ao Reitor para apuração de responsabilidade através dos procedimentos administrativos pertinentes.

§ 1º Para o desempenho de suas funções, a Ouvidoria também terá acesso aos bancos de dados, arquivos, documentos e informações das unidades e setores do IFS.

§ Caso não seja possível cumprir o prazo, a Ouvidoria pode oferecer uma resposta intermediária, informando o cidadão acerca dos encaminhamentos realizados e das etapas e prazos previstos para oferecer uma resposta conclusiva.

Art. 43. A unidade para a qual a manifestação houver sido encaminhada deverá comunicar em três dias à Ouvidoria do IFS quando entender que a matéria não é de sua competência.

Parágrafo único. A comunicação tempestiva poderá mencionar a unidade competente para atendimento da manifestação e permitir sua redistribuição.

Art. 44. Caberá representação do manifestante à Ouvidoria-Geral da União no caso de descumprimento dos prazos e dos procedimentos previstos nos normativos da Ouvidoria-Geral da União.

Seção III – Dos Usuários e Tipos de Manifestação

Art. 45. A Ouvidoria do IFS pode ser utilizada pelo público interno e externo.

Art. 46. A Ouvidoria do IFS tratará as seguintes manifestações:

I - sugestão: proposição de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pelo IFS;

II - elogio: demonstração ou reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido;

III - solicitação: requerimento de adoção de providência por parte do IFS;

IV - reclamação: demonstração de insatisfação relativa a serviço prestado pelo IFS; e

V - denúncia: comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo.

Seção IV – Dos Meios de Acesso

Art. 47. São meios de acesso:

I - Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV);

II - carta;

III - correio eletrônico;

IV - telefone;

V - presencial.

Parágrafo único. As manifestações dos incisos II a V deverão ser cadastradas pela Ouvidoria no Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal.

CAPÍTULO VII – DO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO

Art. 48. As solicitações de acesso à informação serão tratadas conforme a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Art. 49. A análise dos pedidos de acesso à informação levará em consideração as súmulas e resoluções da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI).

Art. 50. Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em qualquer formato ou meio de acesso aberto, a Ouvidoria do IFS informará ao manifestante, o lugar e a forma pela qual se poderá pesquisar, obter ou reproduzir a informação.

Parágrafo único. Esse procedimento desonerará o IFS da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.

CAPÍTULO VIII – DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Art. 51. Para efeito de controle, todas as solicitações encaminhadas à Ouvidoria do IFS serão documentadas em ordem cronológica, cujo registro deverá constar, no mínimo:

I - nome do manifestante;

II - data do recebimento da manifestação;

III - data da resposta;

IV - nome, endereço, telefone e/ou e-mail do manifestante;

V - tipo da manifestação, conforme artigo 46;

VI - unidade envolvida;

VII - situação apresentada;

VIII - proveniência da manifestação: público interno ou externo;

IX - protocolo de acompanhamento do e-OUV;

X - resposta encaminhada pela unidade envolvida;

XI - situação (cadastrado, finalizado).

Art. 52. A avaliação de desempenho da Ouvidoria do IFS será realizada com base no plano de trabalho e na interpretação dos indicadores e metas.

Art. 53. São itens de controle da Ouvidoria do IFS:

I - manifestações respondidas no prazo;

II - manifestações com prazo de resposta prorrogado;

III - manifestações respondidas fora do prazo;

IV - manifestações pendentes.

Art. 54. São indicadores de eficiência da Ouvidoria do IFS:

I - índice de manifestações respondidas no prazo;

II - índice de manifestações com prazo de resposta prorrogado;

III - índice de manifestações respondidas fora do prazo;

IV - índice de manifestações pendentes;

V - tempo médio de resposta.

Art. 55. São indicadores de eficácia e efetividade da Ouvidoria do IFS, aferidos mediante pesquisa de satisfação:

I - índice de retorno;

II - índice de satisfação;

III - índice de qualidade das respostas.

IV - quantidade de implementação de sugestões.

Art. 56. O relatório gerencial da Ouvidoria deve conter dados sobre:

I - quantidade de manifestações por tipo;

II - proporções verificadas quanto aos assuntos, órgãos, localidades etc.;

III - percentuais de atendimento;

IV - níveis de satisfação com os serviços do instituto;

V - pesquisas de opinião sobre a atuação do órgão e da Ouvidoria;

VI - registros quantitativos e qualitativos das manifestações;

VII - sugestões ao dirigente da instituição;

VIII - informações sobre impacto na gestão, inclusive com destaque de casos;

IX - reclamações reincidentes.

CAPÍTULO IX – DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 57. Os dirigentes e servidores do IFS deverão cooperar com a Ouvidoria no exercício de suas atribuições e facilitar seu acesso a serviços, informações e servidores.

Art. 58. É dever de todos dirigentes e servidores do Instituto colaborar e atender, com agilidade, as manifestações distribuídas pela Ouvidoria do IFS e os pedidos de informação encaminhados pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

Art. 59. A Reitoria assegurará as condições de trabalho e estrutura necessária para que a Ouvidoria do IFS cumpra suas funções com autonomia funcional, administrativa e financeira.

Art. 60. As dúvidas que surgirem na execução deste Regimento Interno, assim como os casos omissos serão resolvidos pelo Ouvidor do IFS.

Art. 61. Este Regimento Interno entra em vigor na data de sua publicação.

APÊNDICE B

Carta de Serviços ao Cidadão da Ouvidoria

A Carta de Serviços ao Cidadão tem por objetivo informar o cidadão sobre os serviços prestados pela unidade, as formas de acesso a esses serviços e os respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público (Decreto nº 6.932/2010).

1. Identificação

A Ouvidoria do IFS é uma instância de controle e participação social com a finalidade de tratar as manifestações dos cidadãos relativas às políticas e aos serviços públicos e integra a Rede de Ouvidorias do Poder Executivo Federal

Ouvidor: *****

Nomeação: Portaria nº *****, de ** de ***** de ****

Regimento Interno: Resolução nº *****, de ** de ***** de ****

2. Alinhamento institucional

- Compõe a estrutura de governança e atua para aperfeiçoar, mediante o tratamento das manifestações, as políticas e os serviços públicos prestados pelo IFS.
- Atua em parceria com Auditoria Interna (Audint), a Comissão de Ética e a Coordenação de Processo Administrativo e Disciplinar (CPAD), como instância de apoio à governança e sistema de controle interno.
- Vincula-se administrativamente à Reitoria e é subordinada ao Conselho Superior do IFS, colegiado responsável pela eleição de seu titular.

3. Serviços Oferecidos pela Ouvidoria do IFS

- Receber, analisar e distribuir as manifestações registradas pelos cidadãos;
- Elaborar relatório para as unidades com o conjunto das manifestações recebidas;
- Por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) receber, processar e monitorar os pedidos de informação encaminhados ao IFS.

3.1 Observação

- Os serviços da Ouvidoria são gratuitos porem a gratuidade não abrange a reprodução de documentos pelo IFS, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e materiais utilizados.

4. A Ouvidoria do IFS pode ser utilizada por:

- Estudantes do IFS;
- Servidores técnico-administrativos do IFS;
- Servidores docentes do IFS;
- Qualquer pessoa física ou jurídica.

5. A Ouvidoria do IFS recebe, dá tratamento e responde as seguintes manifestações:

- Sugestão: proposição de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela Administração Pública federal;
- Elogio: demonstração ou reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido;
- Solicitação: requerimento de adoção de providência por parte da Administração;
- Reclamação: demonstração de insatisfação relativa a serviço público; e
- Denúncia: comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo.

5.1 Observações:

- Manifestações genéricas podem ser arquivadas caso o manifestante não aperfeiçoe o pedido;
- As manifestações anônimas e a reserva de identidade serão tratadas conforme Instrução Normativa Conjunta nº 01/2014 CRG/OGU;
- As denúncias e reclamações recebidas na Ouvidoria são tratadas com sigilo, de acordo com a legislação vigente.
- No Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal o cidadão cadastra diretamente sua manifestação e pode acompanhá-la.

6. Relacionamento da Ouvidoria do IFS

- Autoatendimento: www.Ouvidorias.gov.br.
- Correio eletrônico: Ouvidoria.reitoria@ifs.edu.br
- Telefone: (79) 3711-1449.
- Atendimento Presencial: Avenida Jorge Amado, nº 1.551, Loteamento Garcia, Bairro Jardins. Aracaju/SE. CEP 49.025-330.

6.1 Observações

- O atendimento presencial é realizado de segunda à sexta, das 9h às 17h.
- Por meio do e-OUV é possível realizar ações, como:
 - a) Fazer uma manifestação
 - b) Consultar o andamento de uma manifestação
 - c) Ver a resposta a manifestação
 - d) Complementar uma manifestação
- O Manual do Sistema e-OUV está disponível em: www.Ouvidorias.gov.br/Ouvidorias/orientacoes/manual-eouv-cidadao.pdf

7. As principais etapas para o processamento das manifestações são:

- O demandante encaminha sua manifestação à Ouvidoria do IFS;
- A Ouvidoria recebe e analisa a manifestação e identifica o responsável por seu atendimento, que poderá ser o próprio Ouvidor ou outra unidade do IFS;
- A resposta à manifestação é elaborada pela unidade e encaminhada pela Ouvidoria do IFS ao manifestante.

8. Prazo de atendimento

- O prazo de atendimento das manifestações encaminhadas à Ouvidoria do IFS é de vinte dias, prorrogáveis, mediante justificativa, por mais dez dias.

9. Limites de atuação da Ouvidoria do IFS

- O papel de mediadora não habilita a Ouvidoria do IFS para exercer funções de caráter administrativo, executivo, judicativo ou deliberativo;
- No atendimento de manifestação, o Ouvidor não dispõe de poder coercitivo e disciplinar para impor direcionamentos nos processos decisórios e a adotar de medidas necessárias para adequada prestação do serviço público do IFS;
- A Ouvidoria do IFS não é responsável pela apuração de denúncias ou por qualquer providência decorrente de processo administrativo, que venha a ser instaurado a partir de ações por ela desenvolvidas;
- Apreciação de questões concretas pendentes de decisão judicial, podendo, entretanto, recomendar soluções no âmbito administrativo.

Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)

O Serviço de Informação ao Cidadão (SIC/IFS) foi criado em razão da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação. O Decreto nº 7.724/2012 regulamenta os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso.

1. Autoridade monitoramento

Servidor: *****

Designação: Portaria nº *****, de ** de ***** de ****.

2. Serviços oferecidos

- Atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- Informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- Protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.

3. Os pedidos de informação poder ser feitos:

- Eletronicamente: www.e-sic.gov.br.
- Presencialmente: de formulário disponível no 3º andar do prédio da Reitoria,

3.1. Observação:

- Conceito de Informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato.
- O atendimento presencial é realizado de segunda à sexta-feira, das 9h às 17h.
- O sistema permite que qualquer pessoa (física ou jurídica) encaminhe pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.
- Por meio do e-SIC também é possível realizar ações, como:

- a) Acompanhar pedidos de acesso à informação (trâmites e prazos);
- b) Entrar com recursos e acompanhar seus andamentos;
- c) Apresentar reclamação por omissão de resposta;
- d) Consultar respostas recebidas.

- As informações que versem sobre a intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como informações classificadas e sujeitas a outras hipóteses de sigilo previstas em legislação, a exemplo do sigilo bancário, fiscal e comercial, não serão abertas ao público.

- O Manual do Cidadão e-SIC está disponível em:
<<http://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20CIDADAO.pdf>>.

-

4. Prazo de atendimento e resposta

- Caso não seja possível o acesso imediato, o órgão ou entidade deverá, no prazo de até vinte dias:

- a) Enviar a informação ao endereço físico ou eletrônico informado;
- b) Comunicar data, local e modo para realizar consulta à informação, efetuar reprodução ou obter certidão relativa à informação;
- c) Comunicar que não possui a informação ou que não tem conhecimento de sua existência;
- d) Indicar, caso tenha conhecimento, o órgão ou entidade responsável pela informação ou que a detenha; ou
- e) Indicar as razões da negativa, total ou parcial, do acesso.

5. Recursos

- Quando um pedido é respondido, o sistema oferece ao usuário a opção de entrar com recurso à autoridade hierarquicamente superior àquela que deu a resposta.
- Após o término do prazo para resposta ao recurso interposto à autoridade máxima, você terá a possibilidade de “Recorrer à CGU”
- A Comissão Mista de Reavaliação de Informações é responsável por decidir, em última instância administrativa, sobre recursos apresentados contra as decisões da Controladoria-Geral da União em relação a pedido de acesso à informação ou às razões da negativa de acesso à informação.

5.1 Observação:

- O prazo para recorrer é de 10 dias, contados a partir da ciência da decisão do recurso interposto à autoridade máxima ou do término do prazo para manifestação relativa à apresentação de reclamação
- No caso de omissão de resposta ao pedido de acesso à informação, você poderá apresentar reclamação no prazo de dez dias à autoridade de monitoramento,

6. Suporte e-SIC:

- Caso você tenha problemas ao utilizar o e-SIC e não consiga tirar suas dúvidas por meio do manual, comunique a equipe técnica através do e-mail suporte.esic@cgu.gov.br

APÊNDICE C

Questionário de Pesquisa

Perfil do Ouvidor

1. Gênero.
2. Faixa etária.
3. Escolaridade.
4. Tempo de serviço no Instituto.
5. Tempo como Ouvidor(a).

Organização

6. A Ouvidoria está representada ou é convidada para participar das instâncias de deliberação do instituto?
7. O exercício da atividade de Ouvidor(a) é remunerada através de FG ou CD?
8. Qual método utilizado para preenchimento do cargo de Ouvidor(a)?
9. O tempo de exercício do cargo de Ouvidor(a) é previamente estabelecido em mandato?
10. Subordinação hierárquica.
11. A Ouvidoria é centralizada na Reitoria?
13. Força de trabalho lotada na Ouvidoria.
14. Estrutura de pessoal da Ouvidoria é apropriada?

Lei de Acesso à Informação

15. O Ouvidor(a) é a autoridade responsável pelo monitoramento da implantação da LAI (art. 40 da Lei 12.527/2011)?
16. A Ouvidoria é responsável pelo Serviço de Informações ao Cidadão - SIC?

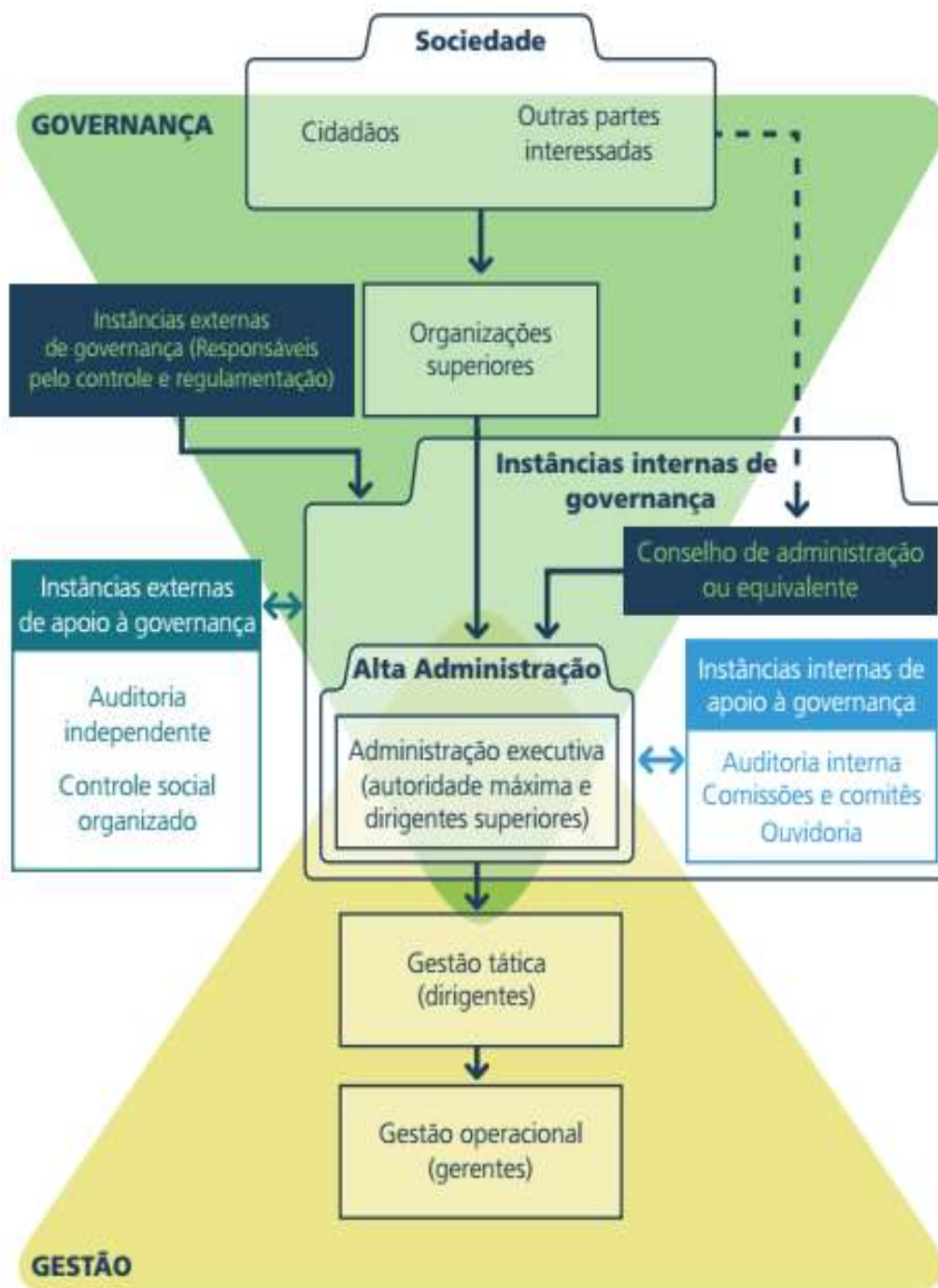
Gestão de Ouvidoria

17. A Ouvidoria possui Regimento Interno ou outra norma?
18. As atribuições da Ouvidoria estão claramente explicitadas no Regimento Geral da instituição.
19. Ouvidoria realiza pesquisa de satisfação quanto ao atendimento prestado ao cidadão?
20. A Ouvidoria utiliza o e-OUV (www.Ouvidorias.gov.br) do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal?
21. A Ouvidoria possui Carta de Serviços ao Cidadão?

22. A Ouvidoria dispõe de indicadores de desempenho?
23. A Ouvidoria possui espaço no sitio eletrônico do instituto?
24. Principais dificuldades enfrentadas pela Ouvidoria.
25. A Ouvidoria produz relatórios gerenciais baseados nos dados das manifestações recebidas?
26. Caso a resposta do item anterior tenha sido positiva, os gestores se pronunciam sobre o conteúdo do relatório?
27. Divulga periodicamente relatório de atividades em ambiente web?

ANEXO A

Diagrama do sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública.



Fonte: BRASIL (2014e, p. 28).

ANEXO B

Submodelo IA: Ouvidoria interna com autonomia

Localização institucional	Intra-orgânica (a Ouvidoria se localiza no próprio órgão, entidade ou Poder controlado).
Função preponderante	Aperfeiçoamento do órgão, entidade ou Poder controlado.
Funções complementares	i) aumento da legitimidade política em razão do controle (material e formal); ii) controle do exercício da função administrativa do órgão, entidade ou Poder em que se localiza; iii) defesa dos administrados em face da conduta (comissiva ou omissiva) do órgão, entidade ou Poder em que se localiza.
Natureza	Instrumento de controle intra-orgânico.
Tipo de controle	Controle de procedimento (preponderante) e de resultado.
Racionalidade preponderante	Material e formal, sendo o acento à racionalidade formal diretamente relacionada ao grau de autonomia.
Previsão jurídica	Lei, decreto ou portaria (no caso do Poder Judiciário e do Ministério Público, há previsão constitucional – EC nº 45/2004).
Bem jurídico tutelado	Princípios constitucionais administrativos, especialmente os elencados no caput do art. 37 da CF.
Nível hierárquico	Primeiro ou segundo escalão, com baixo ou nenhum nível de subordinação funcional.
Forma de seleção do titular	Singular (nomeação pelo chefe do Poder ou pelo titular da entidade na qual se situa) ou colegiada (colegiado governamental ou não).
Requisitos do cargo	Em geral, os requisitos são mais objetivos, estabelecidos em lei.
Garantias do cargo	Mandato certo e estabilidade durante o exercício da função.
Poderes	Investigação e recomendação, em alguns casos, correção do ato e aplicação de sanções.
Nível de autonomia	Ampliado, alcançando, em alguns casos, autonomia financeira, administrativa e funcional.
Competência objetiva	Todos os atos administrativos (vinculados e discricionários) realizados no âmbito da função administrativa.
Competência em razão de pessoas	Em alguns casos, pode alcançar, além dos servidores, os agentes políticos.
Instrumentos de atuação	Estritamente administrativos na forma de recomendações, sugestões e, em raros casos, sanções.
Modo de acesso do cidadão	Universal, direto, informal e gratuito.

Fonte: GOMES (2016, p. 27).

ANEXO C

Submodelo IB: Ouvidoria interna com participação da sociedade civil

Localização institucional	Intra-orgânica (a Ouvidoria se localiza no próprio órgão, entidade ou Poder controlado).
Função preponderante	Aperfeiçoamento do órgão, entidade ou Poder controlado.
Funções complementares	i) aumento da legitimidade política em razão da participação da sociedade civil; ii) controle social do exercício da função administrativa do órgão, entidade ou Poder que se localiza; iii) defesa dos administrados em face da conduta (comissiva ou omissiva) do órgão, entidade ou Poder em que se localiza.
Natureza	Instrumento de controle intra-orgânico e de instrumento ou espaço institucional de participação popular.
Tipo de controle	Controle de procedimento e de resultado (preponderante).
Racionalidade preponderante	Material
Previsão jurídica	Lei, decreto ou portaria.
Bem jurídico tutelado	Princípios constitucionais administrativos, com destaque ao princípio da participação.
Nível hierárquico	Sem subordinação direta ao chefe do Poder ou ao titular da entidade em que se situa.
Forma de seleção do titular	Escolha por órgão colegiado com composição majoritária de representantes da sociedade civil.
Requisitos do cargo	Liderança ou destaque social na área de defesa dos direitos afetos à cidadania
Garantias do cargo	Estabilidade (exoneração dependente de julgamento do órgão colegiado responsável pela escolha do titular).
Poderes	Investigação e recomendação, em alguns casos, correção do ato e aplicação de sanções.
Nível de autonomia	Ampliado, em geral, limitado apenas pelo colegiado composto de representantes da sociedade civil.
Competência objetiva	Todos os atos administrativos (vinculados e discricionários) realizados no âmbito da função administrativa.
Competência em razão de pessoas	Pode alcançar, inclusive, agentes políticos.
Instrumentos de atuação	Administrativos, na forma de recomendações, sugestões e, em raros casos, sanções.
Modo de acesso do cidadão	Universal, direto, informal e gratuito.

Fonte: GOMES (2016, p. 27).

ANEXO D

Modelo Ideal-possível

- Escolha do Ouvidor – Recomenda-se que a indicação seja feita por órgão colegiado e que a nomeação seja feita pelo superior hierárquico do dirigente máximo do órgão ou entidade. É desejável, ainda, que sejam estabelecidos requisitos para a investidura no cargo de Ouvidor.
- Mandato – Recomenda-se o mandato de dois anos, permitida uma recondução por igual período. É desejável o estabelecimento de regras para a destituição do mandato do Ouvidor (*recall* de mandato) e que a decisão não seja monocrática. Importante, ainda, que sejam garantidos o contraditório e a ampla defesa.
- Acesso do Ouvidor a instâncias decisórias – Devem ser estabelecidos mecanismos que permitam ao Ouvidor recomendar, às instâncias decisórias, procedimentos necessários ao restabelecimento do uso público da razão.
- Acesso – Deve ser assegurado ao Ouvidor o acesso amplo, irrestrito e prioritário a documentos, informações e pessoas na organização. É desejável a fixação de prazos para o atendimento ao Ouvidor, bem como o estabelecimento de sanções para os casos de não atendimento ou de atendimento insatisfatório às demandas da Ouvidoria.
- Garantia de sigilo – A Ouvidoria deverá garantir o sigilo em relação à identidade do manifestante quando este o solicitar ou quando o Ouvidor julgar necessário.
- *Accountability* – As Ouvidorias deverão prover estruturas de *accountability*, dando publicidade às suas ações e facilitando o exercício da participação e do controle social.
- Rede – Recomenda-se a constituição de redes de cooperação entre as Ouvidorias e destas com os demais institutos de participação social. Nesse contexto, considera-se fundamental a regulamentação do Sistema Federal de Ouvidorias.

Fonte: Cardoso et al. (2016, p. 99).

ANEXO E**Portarias consultadas**

Portaria nº 1.268 de 29 de agosto de 2011
Portaria nº 1.497 de 13 de outubro de 2011
Portaria nº 1.764 de 28 de agosto de 2012
Portaria nº 2.272 de 08 de outubro de 2013
Portaria nº 398 de 15 de fevereiro de 2013
Portaria nº 780 de 27 de março de 2013
Portaria nº 1.465 de 05 de julho de 2013
Portaria nº 1.931 de 02 de setembro de 2013
Portaria nº 3.030 de 30 de dezembro de 2013
Portaria nº 259 de 31 de janeiro de 2014
Portaria nº 621 de 28 de fevereiro de 2014
Portaria nº 1.381 de 12 de junho de 2014
Portaria nº 2.072 de 26 de agosto de 2014
Portaria nº 2.821 de 17 de outubro de 2014
Portaria nº 209 de 16 de janeiro de 2015
Portaria nº 354 de 02 de fevereiro de 2015
Portaria nº 706 de 06 de março de 2015
Portaria nº 961 de 27 de março de 2015
Portaria nº 1.387 de 18 de maio de 2015
Portaria nº 1.714 de 18 de junho de 2015
Portaria nº 2.294 de 14 de agosto de 2015
Portaria nº 2.486 de 08 de setembro de 2015
Portaria nº 2.720 de 01 de outubro de 2015
Portaria nº 2.924 de 27 de outubro de 2015
Portaria nº 3.124 de 20 de novembro de 2015
Portaria nº 104 de 14 de janeiro de 2016
Portaria nº 1.965 de 19 de julho de 2016

ANEXO F

Amostra de Ouvidorias pesquisadas

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe - IFS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina - IFSC
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília - IFB	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro - IFTM
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - IFRS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense - IFC
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia - IFBA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais - IFMG
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Tocantins - IFTO	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas - IF Sul de Minas	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE
Instituto Federal Fluminense - IFF	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - IFSP
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco - IFPE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano - IFBaiano	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão - IFMA
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima - IFRR	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas - IFAM
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano - IFGoiano	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul - IFMS
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense - IFSul	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha - IFFarroupilha